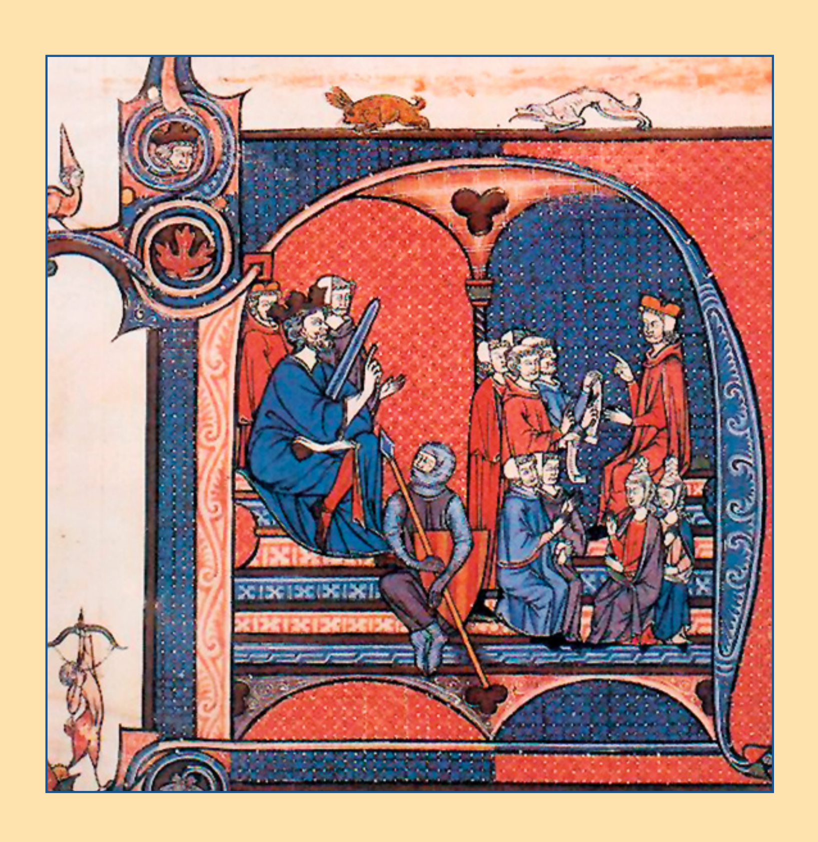
ESTUDIOS
DE
HISTORIA DEL DERECHO

José Antonio Escudero



Derecho Histórico
Boletín Oficial del Estado

ESTUDIOS
DE
HISTORIA DEL DERECHO

José Antonio Escudero



ESTUDIOS DE HISTORIA DEL DERECHO

Estudios de Historia del Derecho

José Antonio Escudero



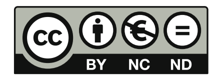
Boletín Oficial del Estado

Madrid, 2016

Primera edición: Febrero de 2016

En sobrecubierta: retrato de Jaime I de Aragón en el Vidal Mayor, segunda mitad del siglo XIII.

En contrasobrecubierta: Cantigas de Santa María - Alfonso X El Sabio y su corte de eruditos y músicos.



http://cpage.mpr.gob.es/

NIPO (AEBOE): 007-16-005-7
ISBN: 978-84-340-2271-3
Depósito Legal: M-3879-2016

Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

SUMARIO

Págs.

NOTA INTRODUCTORIA

Recoge este libro una serie de artículos sobre Historia del Derecho, del Estado y la Administración, aparecidos en los últimos años en revistas científicas, libros-homenaje por efemérides académicas, y libros colectivos de naturaleza diversa, algunos coordinados o dirigidos por el propio autor.

En aras de un mayor orden y sistemática, los artículos han sido agrupados en seis partes o secciones que tienen un fondo de afinidad. La primera trata del gobierno del Estado en el Antiguo Régimen, e incluye, tras una síntesis de la historia de la monarquía, varios trabajos correspondientes a distintos reinados; así los referidos al gobierno de Carlos V y Felipe II, en el siglo XVI; a los de privados y validos en el XVII; al relativo a la participación de ministros italianos en el XVIII, y a los de Carlos IV e Isabel II en ese siglo y en el XIX. Por último, dos estudios sobre la presencia de la nobleza y de los extranjeros en general en los altos cargos del gobierno de España.

La segunda parte se centra en la historia de la Administración territorial y, más en concreto, en los Decretos de Nueva Planta, con una visión general y dos trabajos sobre esos Decretos en Aragón y Cataluña. La tercera, más amplia, es la relativa a la Administración Central, en la que, tras un artículo introductorio sobre el régimen polisinodial o de Consejos, y el ministerial de las Secretarías del Despacho, se ofrecen otros particulares sobre instituciones de los reinados de los Austrias, del reformismo borbónico o de la ordenación de la Administración en la Constitución de Bayona. Concluye con unas reflexiones sobre el Consejo de Estado como organismo cardinal en la Administración pública de los últimos siglos.

La cuarta parte da cabida a trabajos referidos a América. Entre una introducción sobre la condición jurídica de los indios, y el epílogo a propósito de ciertas propuestas hechas desde España de abandonar todos o parte de los territorios de ultramar, esos trabajos se dedican al organismo principal, el Consejo de Indias, en los siglos XVI, XVII y XVIII, refiriendo las luchas por el poder dentro de él; al complementario Consejo de Cámara de Indias y a la Secretaría del Despacho de Indias que luego se transformará en Ministerio de Ultramar.

La quinta parte contiene trabajos sobre las Cortes y Constitución de Cádiz, y sobre ciertos lugares (Cuba), personas (Antonio Alcalá Galiano) o instituciones (el municipio) especialmente relacionadas con el mundo gaditano y el recién estrenado liberalismo español. La sexta, y última, en fin, es una miscelánea de temática diversa. Encontrará en ella el lector, en materia de fuentes, un estudio sobre la compleja génesis de la Nueva Recopilación de 1567 y sus sucesivos redactores. En lo relativo a historiografía, otro referido a Joaquín Costa como historiador del Derecho, y otro más sobre las relaciones de la historiografía jurídica escandinava con España. Este último *(Tríptico escandinavo)* dedica su primera parte, relativa a Dinamarca, a rectificar la tesis comúnmente admitida de que la importante obra histórico-jurídica del danés Franckenau, *Sacra Themidis Hispanae Arcana,* fuera escrita en realidad por el jurista español Juan Lucas Cortés; la segunda, a propósito de Noruega, precisa algunos aspectos del paralelismo que advirtió la historiografía germánica entre el derecho godo hispánico y el noruego; y la tercera evoca la figura del eminente historiador Gunnar Tilander, editor y estudioso de las fuentes medievales españolas.

Esta misma sexta parte da cabida además a un estudio panorámico de la evolución de la Iglesia en la historia de España; a otro que rememora ciertos aspectos de la elaboración de la Constitución de 1978, y a un panorama general de la vinculación histórico-jurídica de Ceuta con España. Siguen unas reflexiones sobre los Derechos Humanos en dos planos, el más antiguo de los fueros medievales españoles, y el más reciente de su tutela por el Parlamento Europeo. Prosigue con un trabajo sobre los personajes de la Administración, escribanos y secretarios reales, que tuvieron el honor de figurar en los preliminares de la edición del Quijote, es decir, los que suscriben la preceptiva tasa, el testimonio de erratas y la autorización de impresión, o refrendan las cédulas reales que autorizan la inmortal obra, de cuya segunda parte se cumple precisamente ahora el cuarto centenario. El libro concluye con un ensayo sobre el mundo jurídico de los cuentos infantiles y las relaciones de esos cuentos con la historia del Derecho.

Tras esta referencia panorámica, el autor quisiera dejar constancia de su gratitud a D. Manuel Tuero Secades, Director de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y brillante impulsor en ella de las publicaciones histórico-jurídicas, que ha hecho posible la edición de este libro.

Madrid, 12 de octubre de 2015

I
EL GOBIERNO DEL ESTADO EN EL ANTIGUO RÉGIMEN

1. EL REY Y LA MONARQUÍA*

Casi mil seiscientos años han transcurrido desde la aparición de la monarquía en España con el primer rey visigodo, Ataulfo, que se instaló el 415 en la provincia romana Tarraconense, y más de mil cuatrocientos desde que el Estado hispano-godo, con su rey Atanagildo (555-567), fijó la capital en Toledo. En ese milenio y medio, hasta el reinado en nuestro tiempo de Juan Carlos I, se ha dado la ordinaria y más conocida monarquía hereditaria, pero también se dio antes una monarquía electiva con los visigodos, en el inicio del reino de Asturias y en el curioso episodio, en pleno siglo XIX, de un rey italiano (Amadeo de Saboya) elegido por las Cortes de España.

Desde aquellas remotas fechas hasta hoy, con el breve paréntesis de dos Repúblicas (la primera, de once meses en el bienio 1873-1874, y la segunda, de un lustro, entre 1931 y 1936), y el no tan breve de una Dictadura entre 1939 y 1975, es decir, de un total de cuarenta y dos años, todo ha sido en España monarquía, reyes y dinastías. Reinó así sobre todo la familia de los Baltos en la España visigoda; reinaron después diversas dinastías en el Medievo, en la «España de los Cinco Reinos», según fue el caso de los Trastámara en Castilla, y reinaron Austrias y Borbones en la España moderna, junto al añadido efímero de aquel rey italiano de la Casa de Saboya, y de José Bonaparte, nombrado por Napoleón y reconocido por los diputados reunidos en Bayona. Sin embargo, pese a la omnipresencia de la monarquía en nuestra historia, carecíamos de un estudio institucional sobre la figura del monarca; no sobre lo que hizo o no hizo tal o cual rey, sino sobre la entidad institucional de la realeza misma: cómo se accede a ella, cómo se ejerce, cuáles han sido y son sus funciones, derechos y deberes, cómo se extingue, y cuál ha sido, es, y debe seguir siendo el significado de la Institución, encarnada antaño en la monarquía absoluta, y hogaño en la parlamentaria y democrática. Algo, en fin, que no estaba hecho y que ahora ha sido posible hacer. A tal efecto un grupo de juristas, historiadores y publicistas, con la vista puesta

---

* Este trabajo figura como prólogo al libro colectivo, dirigido por el autor, *El Rey. Historia de la Monarquía*, 3 vols. Planeta, 2008; en I, 7-12.

atrás –en lo que ha pasado–, en el presente –lo que está pasando–, y con el rabillo del ojo mirando al futuro, han unido sus plumas en este libro que, auspiciado por la Fundación Rafael del Pino, sale a la luz con el escueto título de *El rey.*

Con una andadura de tantos años a la espalda, y en tiempos y circunstancias políticas harto heterogéneas y disímiles, no es de extrañar que la realeza haya sido muchas cosas, y que resulte posible detectar en el recorrido histórico múltiples fenómenos dignos de consideración. En primer lugar, su identificación con el logro de la unidad política de España en dos principales y distantes secuencias. La primera, cuando los reyes visigodos consiguen reducir al reino suevo del norte, que había durado nada menos que siglo y medio (411-585), y expulsar a los bizantinos del sur, con lo que Suíntila (621-631) se convierte en el primer rey de la Península entera. En segundo lugar, cuando las Coronas de Castilla y Aragón se unen, mediado el siglo XV, en las personas de Isabel y Fernando, y, con la ulterior conquista de Granada (1492) e incorporación de Navarra (1512), tiene lugar la que conocemos como *unidad nacional.*

La historia de la monarquía aparece, como la de cualquier otra institución o, si se quiere, la de la vida misma, dulce y placentera unas veces, y abrupta y arriscada otras. En su orto, con la monarquía visigoda, tuvo mucho más de lo segundo que de lo primero, y ello hasta tal punto que llegó a convertirse en habitual el destronamiento violento de los monarcas por quienes pretendían sucederles en el trono. Fue el célebre *morbo gótico,* tan frecuente que habrá de cuestionar la existencia de la monarquía electiva en cuanto tal. Hasta Viterico (año 603), diez reyes visigodos fueron asesinados, y desde Viterico, con el panorama algo menos tenso, once fallecieron de muerte natural y sólo tres (Suíntila, Tulga y Vamba) fueron depuestos. Aquella monarquía tuvo como cabeza a unos reyes-guerreros, y el último de ellos, el legendario don Rodrigo, perdió el trono y la vida en el campo de batalla.

Ocupada la Península por el Islam, la gran crisis del año 750, en la que es asesinado por los abbasíes el último califa omeya de Damasco, da lugar a que otro omeya, Abd al-Rahman I, convierta a Al-Andalus en un emirato, y que un sucesor suyo, Abd al-Rahman III, eleve su rango al de califato independiente, con lo que hace de la capital, Córdoba, la ciudad más importante de Occidente. En la España musulmana el monarca es el eje del sistema político y quien establece la jerarquía de todas las magistraturas de gobierno. Desmoronado el califato en 1031, se abre paso la etapa de los reinos de Taifas, gobernados por reyezuelos de ascendencia diversa y de origen bereber, árabe o eslavo (los Beni-Hud en Zaragoza; los Beni Dunnun en Toledo; los aftasíes de Badajoz, abbedíes de Sevilla, hammudíes de Málaga, nazaríes de Granada, etc.). Paralelamente a ese proceso de disgregación, tiene lugar el fortalecimiento de los reinos de la España cristiana surgida de la Reconquista, con una realeza institucionalizada, donde coyunturalmente retoña la antigua violencia gótica con destronamientos como el

de Alfonso III en el reino astur-leonés (año 909), e incluso en Castilla con el asesinato de reyes como Sancho II (en el cerco de Zamora) y Pedro I.

El rey lo es hasta la muerte o hasta que, por circunstancias imprevisibles, pierde el trono. Así en la España Moderna hay reyes que dejan de serlo de forma pacífica y voluntaria, según es el caso de Carlos I con los Austrias y de Felipe V con los Borbones, monarcas ambos que abandonaron el trono en base a motivaciones personales y religiosas. Carlos I abdicó en Felipe II y se retiró a Yuste en 1558, y Felipe V abdicó en Luis I y se retiró a La Granja en 1724, aunque este último episodio tuviera la peculiaridad de que, muerto Luis, Felipe V intentara y consiguiera recuperar el trono, con lo que vendrá a suceder que el primer Borbón reine dos veces. Pero además de esas abdicaciones libres y sosegadas, en la España moderna y contemporánea se han dado otras renuncias a la corona forzadas por las circunstancias, en las que los reyes renuncian al trono o lo abandonan de hecho porque les es imposible o muy difícil seguir manteniéndolo. Tal fue el caso, en los inicios del XIX, de la abdicación de Carlos IV en su hijo Fernando y de la renuncia de ambos a sus derechos a la corona en la persona de Napoleón. También, mediada la centuria, de la marcha de Isabel II, exiliada en Francia en 1868, y de Amadeo de Saboya, que retorna a Italia en 1873. Y ya en el siglo XX, la de Alfonso XIII, que deja España en 1931.

En el Antiguo Régimen el rey encarna la soberanía y el Estado aparece como creación suya, lo que conduce a negar la supremacía de cualquier otro poder temporal. El rey, en consecuencia, *no reconoce superior.* Y es el monarca, así, quien está facultado para declarar la guerra y quien puede impartir justicia entre los súbditos sometidos a su autoridad. En esta preeminencia estriba justamente la *soberanía*, siendo *soberano* aquel príncipe «que después de Dios no reconoce a nadie superior a si mismo», según la clásica afirmación de Bodino en el libro primero de *La República.* Hay, sin embargo una forma egregia y superior de ser rey, la de ser *rey de reyes* o *emperador,* de lo que en nuestra historia constatamos un intento frustrado (el de Alfonso X, que trató en vano de conseguir el Imperio alemán) y dos eximias realidades en las Edades Media y Moderna. En aquélla, con la Península articulada en diversos reinos, el caso del *Imperio castellano-leoné*s, con un rey, Alfonso VI, que aparece como «emperador de toda España» o «emperador de las dos religiones», o de Alfonso VII, coronado emperador en la catedral leonesa de Santa María en 1135. En la Edad Moderna, en fin, el *Emperador* por antonomasia, Carlos, que se hizo con la corona imperial en 1519 y de quien diría ante las Cortes el doctor Pedro Ruiz de Mota que «él solo en la tierra es rey de reyes».

En el Estado constitucional, a raíz de 1812, la monarquía es monarquía parlamentaria, con un rey cuyo peso institucional y poderes políticos varían según las épocas. En una primera fase, el rey ostenta la máxima representación de la nación, declara la guerra y ratifica la paz dando cuenta documentada a las Cortes;

cuida de que en el reino se administre justicia; dirige las relaciones diplomáticas y expide los decretos conducentes a la ejecución de las leyes; dispone de la fuerza armada; acuña moneda y designa y separa libremente a los ministros. Le corresponde también la salvaguardia del orden público y el nombramiento de los funcionarios civiles y militares. Antes de contraer matrimonio deberá comunicarlo a las Cortes, a fin de que ellas lo aprueben. Necesita de autorización especial para enajenar, ceder o permutar cualquier parte del territorio nacional, para admitir tropas extranjeras en el país, para ratificar los tratados y para abdicar la Corona. En el día de hoy, a tenor de la Constitución, el Rey, Jefe del Estado y símbolo de la unidad y permanencia de la Corona, «arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes» (art. 56, 1).

Con reinados heterogéneos y cronológicamente desiguales, la historia de los reyes es, en buena medida, la historia misma de España. En los tiempos modernos se dieron reinados largos: los más largos los de Felipe II en el siglo XVI (1556-1598), de Felipe IV en el XVII (1621-1665) y de Felipe V en el XVIII (1700-1745), los tres de una duración superior a cuatro décadas, aunque ninguno llegara a alcanzar el medio siglo. Pero hubo también reinados breves, como el del antes citado Amadeo de Saboya, o muy breves como el de Luis I, quien por unas intempestivas viruelas ocupó el trono sólo siete meses, de enero a agosto de 1724. Por lo demás, la idea que el pueblo tuvo de sus reyes quedó a menudo reflejada en los sobrenombres y calificativos que les adjudicó, los cuales fueron especialmente frecuentes en tiempos medievales. Nos encontramos así entonces en los reinos peninsulares con apelativos referidos al temple guerrero del monarca (Alfonso *el Batallador;* Jaime *el Conquistador;* Sancho VII *el Fuerte)* o bien a su excelsitud e importancia (Alfonso III *el Magno;* Sancho *el Mayor;* Pedro III *el Grande;* Ramón Berenguer III *el Grande),* o a su omnisciencia (Alfonso X *el Sabio)* y virtudes morales o religiosas (Alfonso V *el Noble;* Martín *el Humano;* Alfonso II *el Casto;* Fernando III *el Santo).* No faltan tampoco sobrenombres menos gratos (Enrique IV *el Impotente)* y otros enigmáticos de más difícil interpretación (Enrique III *el Doliente).* En la Edad Moderna el fenómeno irá a menos con los Austrias, sin que falten algunos apelativos encomiásticos (Felipe I *el Hermoso*; Felipe II, *Rey Prudente)* o denigratorios (Carlos II *el Hechizado),* y casi desaparecerá con los Borbones, en los que sólo cabe recordar el paradójico apelativo de *Deseado* con que se bautizó a Fernando VII, sin duda uno de nuestros reyes menos deseables.

Reges ex nobilitate, duces ex virtute sumunt, escribió Tácito en su *Germania.* Y si en aquellos pueblos los reyes eran elegidos por la nobleza de su sangre, como los duques militares por su valor, la legitimidad monárquica de la sangre constituye hoy un presupuesto de reyes respetuosos con el ordenamiento constitucio-

nal y con los derechos de quienes han dejado de ser súbditos para convertirse en ciudadanos. La historia de la realeza, en fin, es nuestra propia historia, imposible de entender al margen de una Institución encarnada hoy en quien ha protagonizado el feliz tránsito a una España democrática, y recuperado y defendido la libertad y el sistema de valores propios de la Europa del siglo XXI. Por eso es tan de agradecer que el Presidente de la Fundación, don Rafael del Pino, haya tenido la clarividencia y generosidad de llamar a unos y otros, y empujarnos a todos a hacer este libro.

2. EL GOBIERNO DE CARLOS V HASTA LA MUERTE DE GATTINARA. CANCILLER, CONSEJOS Y SECRETARIOS*

I. EL RÉGIMEN DE GOBIERNO A LA LLEGADA DE DON CARLOS

El 5 de enero de 1515 fue declarado Carlos V mayor de edad, con lo que recayó en él la soberanía de los Países Bajos. Ese mismo año, Fernando el Católico, pretendiendo para el monarca que le habría de suceder una educación española que Carlos no había recibido, nombra en su testamento de Burgos gobernador de Aragón y Castilla a su segundo nieto, Fernando, señalándole así como futuro titular de los reinos peninsulares. Las nuevas de esta decisión llegan a Flandes, provocando la inmediata reunión del Consejo asesor de don Carlos, compuesto por Juan de Sauvage, gran canciller; el señor de Chiévres, Guillermo de Croy, jefe del partido borgoñón; monseñor de Chaulx, y los españoles residentes en Bruselas (Alonso Manrique, obispo de Badajoz; don Diego de Guevara y el embajador Juan de Lanuza). El Consejo decide que venga a España Adriano de Utrecht, principal educador de don Carlos, a fin de que tome posesión en su nombre del gobierno de España cuando muera el Rey Católico. La intervención de Adriano, quien actuó asesorado por algunos personajes españoles (el doctor Carvajal y los licenciados Zapata y Vargas), hizo que Fernando revocara el testamento de Burgos, nombrando heredero en Madrigalejo (enero de 1516) al príncipe don Carlos y gobernador en su ausencia al cardenal Ximénez de Cisneros. Muerto el Rey Católico, rey de Aragón y gobernador de Castilla, el 23 de enero de 1516, actúa Cisneros en espera de la venida de don Carlos. Éste viaja ‘en septiembre de 1517 de Flandes a España, y, tras desembarcar en Asturias, se traslada a Valladolid acompañado de un cortejo de flamencos a cuya cabeza figura Chiévres. Pocos meses después, en febrero de 1518, tienen lugar las Cortes de Valladolid,

* Publicado en *El Imperio de Carlos V. Procesos de agregación y conflictos*, libro dirigido por Bernardo J. García García, Fundación Carlos de Amberes, Madrid, 2000, 83-96.

en las que los procuradores, por boca del representante de Burgos, Zumel, plantearon sus reivindicaciones. A continuación don Carlos acudirá a Zaragoza y Barcelona a jurar ante las Cortes aragonesas y catalanas[1].

La unión de las dos coronas, de Castilla y Aragón, en el reinado de los Reyes Católicos había sido una unión de carácter personal, respetuosa con las instituciones peculiares de cada una, pero que en cualquier caso supuso una notable agregación de territorios[2]. En la Corona de Castilla Isabel era reina, y también Fernando, aunque sólo en cuanto legítimo marido suyo. En Aragón, en cambio, aunque ambos ostentan el título de reyes desde 1479, sólo Fernando es rey con poder efectivo, gozando Isabel únicamente de la dignidad real. «Por tanto, en rigor, sólo Fernando es rey efectivo de ambas Coronas y sólo en él están unidas ambas; pero con la particularidad de que mientras que en Aragón es rey hasta su muerte, en Castilla sólo lo es en tanto permanezca casado con Isabel»[3]. Al no llegar a constituirse una «Corona de España», los títulos de las dos Coronas persistentes de Castilla y Aragón se entremezclan en la titulación de los reyes, con lo cual, como ha observado García-Gallo[4], la entidad institucional de cada una de ellas se debilita, fortaleciéndose en cambio la de los reinos. Se perfila así el formato político-administrativo de la «Monarquía universal española», que será objeto de adecuada institucionalización más adelante.

El régimen de gobierno vigente en 1516, y previo por tanto a la llegada de don Carlos, con la referencia de quiénes despachaban los papeles de las distintas materias y territorios, nos es conocido por cierta *Relación de las personas que tienen a cargo de despachar los negocios de estos reynos*[5]. Según ella, el sistema en Castilla era el siguiente: «Las cosas de la guerra al Consejo de la Guerra. Las cosas de la justicia, al Consejo. Las cosas de la inquisición, al Consejo de la Inquisición. Las cosas de las Órdenes que tocan a justicia, al Consejo de las Órdenes. Las otras de mercedes y de expedientes, al Comendador mayor de Castilla. Las cosas de la hacienda a los contadores. Las cosas de Castilla y de expedientes y de merced, al secretario Conchillos. Las de la Cruzada y composiciones, al obispo de Burgos. Lo de Navarra al Consejo. Generalmente todas las peticiones que se davan al rey, que haya gloria, de lo de Castilla, embiará al secretario Conchillos, para que el licenciado Zapata y el doctor Carvajal y él las remitiesen y proveyesen».

---

[1] Véase el resumen de estos primeros acontecimientos en P. Aguado Bleye, *Manual de Historia de España*, 9.ª ed., revisada por C. Alcázar Molina, Madrid, 1964, págs. 412 y sigs.

[2] M. Artola, *La Monarquía de España*, Madrid, 1999, págs. 258-259.

[3] A. García-Gallo, *Manual de Historia del Derecho español*, 10.ª reimpr., Madrid, 1984, 1, pág. 676.

[4] *Ibidem*, pág. 677.

[5] AGS, Estado, leg. 3. Copia en la British Library (en adelante BL), Additional 28572, folio 160. Di noticia de este texto en *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., Madrid, 1969 (vid. en i, 37), obra a la que me remito en general.

Sobre este texto convendría advertir que el «Consejo de Guerra» que se cita no era en realidad el que luego se conocerá como tal, sino probablemente alguna sección especializada del Consejo de Castilla. También procede destacar el poder de que por entonces hacía gala el secretario Conchillos, un confidente del rey Fernando y hombre de azarosa historia[6]. A su vez, el panorama de la Corona de Aragón era éste: «Lo de Estado y Nápoles, al secretario Quintana. Lo de Sicilia y Valencia, al secretario Calcena. Todo lo otro de Aragón, al Protonotario. Lo de Cerdeña, al secretario Juan González. Las cosas de la hacienda de los reinos de Aragón al tesorero Luis Sánchez».

El gobierno de las dos Coronas se ordenaba, pues, por los dos Consejos de Castilla y Aragón. Los temas de gobernación y justicia de los territorios de las órdenes militares castellanas corrían por el Consejo de Órdenes, y por el Consejo de Cruzada lo relativo a la recaudación y administración de la bula de la Cruzada. Las cuestiones inquisitoriales eran despachadas por el Consejo de la Suprema Inquisición. En poco tiempo sería organizado el Consejo de Hacienda para las cuestiones financieras, y el de Cámara de Castilla para los asuntos de gracia y merced. Para la política internacional y las supremas cuestiones políticas internas, se establecerán los Consejos de Estado y Guerra. En cuanto a los secretarios, destacaba en Castilla un aragonés de Tarazona, Lope de Conchillos. Como hemos visto, este personaje había sido enviado a Flandes, a la muerte de la reina Isabel, a fin de obtener un poder para que don Fernando gobernase vitaliciamente Castilla[7]. Mantenido allí como representante de los intereses de Fernando el Católico ante su hija doña Juana, y actuando como secretario de ella[8], vuelve en 1507 a España donde es encargado de los asuntos de Indias, para retornar de nuevo a Flandes, desempeñando también la secretaría del Consejo de Órdenes.

---

[6] «Aunque desde 1500 Lope de Conchillos tenía un modesto cargo en la secretaría real, su valimiento empieza súbitamente a la muerte de la Reina Isabel, en cuyo Codicilo sospechosamente intervino, Acompañante de Fonseca a Flandes, a fin de sonsacar amplio poder a Doña Juana para su padre, al fracasar el plan, D. Felipe le hizo dar tormento para descubrir los planes de su suegro, y lo encerró en una mazmorra subterránea tan húmeda que perdió en ella para siempre el pelo de la cabeza, cejas y barba sin que pudiera salir de ella hasta meses antes de morir el archiduque (25-IX-1506). Casi seguramente para compensarle estos malos ratos y su rapidez en, desde la Corte de Burgos, maniobrar a su favor e informarle como espía, Fernando V, al volver a Castilla, en 1507, le nombró su secretario, con cien mil maravedís de quitación anual, adscribiéndole, con Fonseca, al gobierno de las Indias, donde empezó a adquirir puestos, derechos, granjerías y enchufes que, a la muerte del Rey, le proporcionaban cuatro millones de maravedís anuales» (M. Giménez Fernández, *Bartolomé de las Casas, I, Delegado de Cisneros para la reformación de las Indias (1516-1517), y II, Capellán de S. M. Carlos I, Poblador de Cumaná (1517-1523)*, Sevilla, 1953 y 1960. Vid. en I, págs. 12-14.

[7] L. de Padilla, *Crónica de Felipe 1 el Hermoso*, CODOIN, VIII, pág. 125.

[8] F. W. Schirrmacher, *Geschichte von Spanien*, Gotha, 1902, pág. 370: «... hatte nämlich Don Fernando den Lope de Conchillos, einen jungen, ihm treu ergebenen Aragonesen, an die Doña Juana gesandt, um ihr Abwesendheit Gemahls als Sekretär Dienste zu leisten».

Hacia 1518, Conchillos es retirado de todos estos negocios, que fundamentalmente van a parar a las manos de Francisco de los Cobos.

Al margen de Conchillos, los asuntos internacionales habían seguido otro camino. En principio fueron gestionados por Juan de Coloma, que representó a los reyes en las conversaciones previas a las Capitulaciones de Santa Fe[9] y que figuró en algunos episodios importantes previos al descubrimiento de América[10]. A fines del siglo XV o principios del XVI, Coloma fue sustituido en esa primera Secretaría o Secretaría de Estado (aunque entonces todavía no existiera tal Consejo) por Miguel Pérez de Almazán, aragonés de Calatayud y «muy privado»[11] del rey, quien la desempeñó hasta su muerte en 1514. Esos personajes, Coloma y Almazán, serán así vistos como los primeros secretarios de asuntos internacionales o secretarios de Estado, llegando a afirmar un autor como Doussinague que ellos fueron «los dos primeros Secretarios o Ministros de Estado que ha tenido España y aun Europa, pues nuestra nación ha sido la primera en tener una Secretaría de Estado dedicada exclusivamente a asuntos internacionales, ejemplo que hasta un siglo después no imitó Francia y mucho más tarde las demás potencias»[12]. Tras Almazán, entra en juego en 1514 otro aragonés, Pedro de Quintana, natural de Tarazona. Quintana aparece en los asuntos internacionales y en los internos más importantes (refrenda, por ejemplo, la escritura de anexión del reino de Navarra a Castilla), monopolizando la confianza del Rey Católico[13]. A la muerte de éste, en 1516, Quintana acude a Flandes, donde es bien recibido por Chiévres, quien le ratifica en su puesto de secretario real de Aragón y también del reino de Nápoles. La secretaría de asuntos internacionales plantea, en cambio, otros problemas. Al regreso a España, cuando en 1517 llega don Carlos con su séquito cosmopolita, debió de hacerse patente la dificultad de que gestionara todo aquello una persona como Quintana, sin conocimientos especiales de idiomas. Es así que entonces se echa mano de otro individuo, el doctor Mota, «traductor de todas las lenguas», para que, probablemente sin título de secretario, se encargue de esa secretaría de asuntos internacionales[14], o

[9] J. Manzano, *Cristóbal Colón. Siete años decisivos de su vida, 1485-1492*, Madrid, 1964, pág. 281.

[10] R. Konetzke, *Das spanische Weltreich*, Munich, 1943, pág. 146.

[11] Gayangos y De la Fuente recogen y comentan el texto de las *Quinquagenas* de Gonzalo Fernández de Oviedo. Véase en *Cartas del Cardenal Don Fray Francisco Jiménez de Cisneros, dirigidas a Don Diego López de Ayala*, Madrid, 1867, pág. 19.

[12] J. M. Doussinague, *La política internacional de Fernando el Católico*, Madrid, 1944, págs. 95-96.

[13] «Sumo cacique Fernandista», le llama Giménez Fernández, *Op. cit.* (nota 6), pág. 224.

[14] F. Walser, «Die Überlieferung der Akten der kastilisch-spanischen Zentralbehörden unter Karls V», en *Berichte und Studien zur Geschichte Karls V., VIII. Nachrichten von der Gesellschaft der Wissenschaften zu Göttingen. Philologisch-Historische Klasse*, 1933, pág. 109. También A. Walther, *Die Anfänge Karls* V., Leipzig, 1911. Que Mota no dispuso de título de secretario, lo

«secretaría de Estado», precedente directo de la secretaría de Estado del propio Consejo de Estado, que aparecerá enseguida con la creación de este organismo.

II. GATTINARA Y LA SUCESIÓN EN LA CANCILLERÍA

Al llegar don Carlos a España, Chiévres era el personaje principal entre los flamencos, y a quien había que recurrir para cualquier asunto, pues, como escribe Sandoval, «todo se había de proveer por su mano»[15]. Es así comprensible que la airada reacción nacionalista contra los extranjeros se dirigiera especialmente contra él. Ahora bien, Chiévres no ocupa entonces ninguna pieza principal de la estructura político-administrativa. Él es un supremo asesor y consejero del monarca, una especie de «privado», que parece tener bajo su jurisdicción y control a Sauvage, encargado de la cancillería, y destinatario también de las protestas castellanas.

Sauvage había sido nombrado gran canciller de los Países Bajos el 17 de enero de 1515[16], y con ese título vino a España. Al poco tiempo, víctima de cierta enfermedad, murió casi repentinamente en Zaragoza el 7 de junio de 1518, con lo que, como observa Karl Brandi, «se llevaba consigo a la tumba parte del odio de los españoles»[17]. Su sucesor fue Mercurino de Gattinara, antiguo consejero de la princesa Margarita, hombre de amplia formación, «gran personalidad, humanista con verdadero talento político, jurista serio, hombre íntegro cuya absoluta rectitud *y* desinterés nadie pudo poner en duda»[18]. La sucesión, no obstante, requiere algunas precisiones institucionales. Según sabemos, existía ya en los reinos medievales la figura del «canciller»; Sauvage, a su vez, era propiamente el «gran canciller de los Países Bajos», con cuyo título debió de hacerse presente aquí. Gattinara, en cambio, aparece como «gran canciller de todas las tierras y reinos del rey», lo cual le otorgaba una jurisdicción general, además de ser, en juicio de Brandi[19], una «casualidad feliz», puesto que entonces comenzaban las negociaciones para la sucesión al Imperio.

---

asegura Walser, el mejor conocedor de estas cuestiones y quien rastreó la correspondencia y papeles de la época: «Mota war allerdings nie tituliert Sekretär» (pág. 110 n.).

[15] Fray Prudencio De Sandoval, *Historia de la vida y hechos del Emperador Carlos V, máximo, fortísimo Rey Católico de España y de las Indias, islas y tierra firme del mar océano*, BAE, LXXX-LXXXII; vid. en libro III, cap. XLIII, pág. 152.

[16] A. Walther, *Die burgundischen Zentralbehörden unter Maximilian I. und Karl* V., Leipzig, 1909, pág. 101.

[17] K. Brandi, *Carlos V. Vida y fortuna de una personalidad y de un Imperio mundial*, Madrid, 1943, pág. 78.

[18] Doussinague, *Op. cit.* (nota 12), pág. 133.

[19] Brandi, *Op. cit.* (nota 17), pág. 79.

Gattinara restableció la armonía personal con los castellanos, logrando ser bien visto por ellos. Piamontés de nacimiento, hablaba, junto a su italiano materno, latín, español, francés y alemán, con lo que, al decir de un embajador veneciano, todos estaban contentos («et tutti si contenteva di lui per ayer le lingue»). Semejante dominio de lenguas era el correlato de un personaje de amplios horizontes, que bien pudo inculcar a Carlos V aquellas pretensiones ambiciosas que llegarían a cristalizar en la «idea imperial» [20].

Al fallecer a principios de 1519 su abuelo el emperador, don Carlos se enfrentó en el terreno de los hechos a una elección cuyos hilos fueron manejados en España principalmente por Chiévres. Convocadas las Cortes de Santiago para plantear la necesaria marcha a Alemania y recabar el servicio, allí se encontraba el nuevo canciller Gattinara, quien sin embargo hubo de ceder la presidencia de las Cortes al obispo de Badajoz, Pedro Ruiz de la Mota. Al concluir la asamblea, el 20 de mayo de 1520, don Carlos zarpaba para los territorios del norte. Tras llegar a Inglaterra, y luego a Bruselas, el 7 de octubre entró en Aquisgrán.

III. LA PLÉYADE DE SECRETARIOS: FRANCISCO DE LOS COBOS

A la muerte de Fernando el Católico se produjo una desbandada de personajes cortesanos a Flandes, dándose entonces en Bruselas diversos nombramientos de secretarios: en julio, Pedro de Quintana; en septiembre, Juan de Vozmediano; en octubre, Jorge de Varacaldo; en diciembre, Francisco de los Cobos[21]. Éstos venían a sumarse a algunos otros (Antonio de Villegas, Gonzalo de Segovia, Pedro Ximénez) que ya figuraban relacionados en cierta *Ordonnance* de 1515, y otros varios, en fin, que también estaban allí antes (Ugo de Urriés, Pedro de Barrionuevo, Gaspar Sánchez de Orihuela, Sancho Cota), y que, muerto el rey de España, habrían recibido de Chiévres la promesa de ser confirmados en sus cargos[22]. En el diálogo institucional de la corte española, regentada por Cisneros, y la flamenca de don Carlos, algunos eran ostensiblemente mal vistos por el cardenal, según fue el caso del antiguo secretario de los Reyes Católicos, Lope de Conchillos, quien, contra los deseos de Cisneros, fue de nuevo rehabilitado como secretario en Flandes en 1517. De todos estos secretarios, uno habría de alcanzar especialísima relevancia: el andaluz Francisco de los Cobos.

---

[20] Sobre la interpretación de Karl Brandi y Peter Rasow, concordes en atribuir a Gattinara las sugestiones de la idea imperial, y la réplica de Menéndez Pidal en favor del origen hispánico de esa idea imperial de Carlos V, véase J. Vicens vives, «Imperio y Administración en tiempo de Carlos V», en *Charles-Quint et son temps*, París, 1959.

[21] He recogido sus títulos en *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, III, apéndice I, docs. 5-8.

[22] H. Keniston, *Francisco de los Cobos, secretario de Carlos* V, Madrid, 1980, pág. 30.

Durante los dos años que don Carlos pasó en el norte de Europa, los secretarios más importantes debieron ser los que manejaban las lenguas francesa y alemana, despachando así la correspondencia real; entre ellos Jean Hannart, vizconde de Lombek, y Jean Lallemand, conocido en España como Juan Alemán[23]. Por las indagaciones de Walser[24], sabemos que Hannart escribe principalmente los textos alemanes y Alemán los franceses, mientras se encargan de la correspondencia española Alonso Soria, Pedro García y Hugo de Urriés, y de la latina Gaspar Argullensis, Nicola y el célebre Alonso de Valdés, quien unas veces aparece como «secretario del Gran Canciller», otras como «secretario ordinario», y otras como «secretario del Emperador» e incluso «secretario de Estado»[25]. En el nuevo viaje a España del rey, que arribó con su comitiva a Santander en julio de 1522, pareció dibujarse una diarquía influyente: Gattinara, con Alemán como colaborador, y Francisco de los Cobos. Gattinara, en el puesto de canciller, se aplicará al Consejo de Estado del que, según veremos, será secretario Alemán. Cobos a otros varios Consejos.

Una carta de Martín de Salinas al tesorero Salamanca, de 7 de septiembre de 1524, ofrece un cumplido panorama del régimen de gobierno vigente entonces: «Quiere V. Md. saber quiénes son los secretarios que al presente les corre ventura o fortuna; y asimismo a los otros oficiales y ordenamiento de casa: en piezas lo tengo escrito y por ésta lo declararé... Cobos tiene todo el cargo de Estado de Castilla, y en la verdad se tiene en esta Corte por muy averiguado estar muy en la gracia de S. M. y todas las cosas de estos reinos se despachan por su mano. Puede creer V. Md. que triunfa: la vida de los otros secretarios no hago cuenta, porque en estos dos Estados se consume el Estado de S. M. Villegas y Castañeda, que son, asimismo, secretarios, ocúpanse en los relieves que destos pueden alcanzar. Consejo de Cámara es el Chanciller y el Comendador Mayor don Hernando y el Dr. Carvajal y el secretario Cobos; deliberan todas las cosas de mercedes. Consejo de Hacienda, están ahora en él el señor Marqués y don Juan Manuel, y por secretario, Cobos o su lugarteniente. Hay Consejo de Indias, del cual es presidente el confesor de S. M., el obispo de Osma; los de su Consejo son el obispo de Canaria, el Dr. Beltrán y Pedro Mártir, y otro letrado que no sé como se llama, y por secretario, Cobos, que lo sirve de lugarteniente»[26].

---

[23] *Ibidem*, pág. 63.

[24] Walser, *Op. cit.* (nota 14), pág. 110.

[25] Más tarde, en 1532, el embajador inglés le llama «secretario principal del Emperador». Vid. Fermín Caballero, *Conquenses ilustres, Alonso y Juan de Valdés*, Cuenca, 1995, pág. 94.

[26] A. Rodríguez Villa, *El Emperador Carlos V y su Corte según las cartas de Don Martín de Salinas (1522-1539)*, Madrid, 1903-1905, págs. 210-211.

Según se aprecia, Cobos figuraba en tres Consejos que hacía muy poco se habían constituido: el de Cámara, quizás en 1518[27]; el de Hacienda, en 1523[28], y el de Indias, en 1524[29]. Estaba en marcha, pues, una dinámica de institucionalización del aparato de gobierno, en la que será capítulo principal la fundación de los Consejos de Estado y Guerra.

IV. LOS ORÍGENES DEL CONSEJO DE ESTADO

La muerte de Chiévres el 27 de mayo de 1521 supuso para Gattinara la oportunidad de un fortalecimiento institucional, por cuanto pareció claro que no iba a repetirse el fenómeno de alguien interpuesto, a modo de «privado», entre el emperador y el canciller. Por otra parte, a principios de enero de ese mismo año, Gattinara había dirigido un memorial a don Carlos, recomendándole la constitución de un «Consejo secreto», desconocido hasta entonces. Según indica Walser[30], de él habrían de formar parte Gorrevod, Lachaulx, Lannoy, el señor de la Roche, el confesor Glapion, el médico Marliano, el cardenal Von Lüttich, el caballero Armstorff, Jean Hannart y tres españoles, Mota, el duque de Alba y Antonio de Fonseca. Algunos de estos personajes figuraban desde antiguo en el Consejo de don Carlos; otros, en cambio, habían aparecido muy recientemente. De esta suerte, el «Consejo secreto» que aparece en la Dieta de Worms en las postrimerías de la vida de Chiévres poco tiene que ver con el que existía cuando don Carlos fue declarado mayor de edad. El nuevo «Consejo secreto» era ya un organismo internacional compuesto por gente de los Países Bajos (Lannoy y Adriano de Croy), de Piamonte (Gattinara) y de Saboya (Gorrevod), con un italiano de origen como Marliano, tres del Franco Condado (Lachaulx, La Roche y Alemán), un francés como el confesor Glapion, los tres españoles, etc. Curiosamente sólo faltaban alemanes.

---

[27] Frente a la opinión de S. DE DIOS, quien estima que el arranque decisivo del Consejo de Cámara tiene lugar en 1588, y que hay que desmentir «cualquier hipotética creación o fundación del Consejo de la Cámara de Castilla por normas dadas en 1518 v 1523» *(Gracia, merced y patronazgo real. La Cámara de Castilla entre 1474 y 1530,* Madrid, 1993, págs. 160-161), me parece más razonable la interpretación tradicional que apunta a esas fechas. Por lo que dice esta carta, parece claro que el Consejo de Cámara, con varios componentes y un secretario, existía ya en 1524. Véase mi artículo «El Consejo de Cámara de Castilla y la reforma de 1588», en *Administración y Estado en la España moderna,* Junta de Castilla y León, 1999, págs. 467-482.

[28] E. Hernández-Esteve, *Creación del Consejo de Hacienda de Castilla (1523-1525),* Madrid, 1983, y J. de Carlos Morales, *El Consejo de Hacienda de Castilla, 1523-1602. Patronazgo y clientelismo en el gobierno de las finanzas reales durante el siglo xvi,* Junta de Castilla y León, 1996.

[29] E. Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria,* 2 vols., reimpr. Nendeln-Liechtenstein, 1975.

[30] F. Walser, *Die spanischen Zentralbehörden und der Staatsrat Karls V.,* ed. completada y publicada por R. Wohlfeil, Gotinga, 1959, págs. 157 y ss.

De esa época conservamos el acta de una reunión del Consejo secreto, presidido por don Carlos, en agosto de 1521[31]. Según Walser, ya entonces había sectores partidistas en él, enfrentándose los franceses y los españoles –Alba y Fonseca–, partidarios de la paz con Francia, con los defensores de las tesis del canciller. Por otra parte, aquel Consejo todavía no era lo que Gattinara exactamente quería. La nueva configuración, en fin, iba a tener lugar con el regreso del emperador a España, en 1522 o principios de 1523. Gattinara se hace con la dirección de ese Consejo secreto o Consejo de Estado, compuesto entonces, según el mismo autor[32], por el propio canciller, el conde Enrique de Nassau, Gorrevod, Lachaulx, La Roche, don Juan Manuel, Hernando de Vega y el secretario, primero Hannart[33] y luego Alemán, es decir, un total de ocho personas que se irán renovando en el futuro. Por otra parte, y según advierte el profesor Barrios[34], «esta configuración del Consejo no será definitiva, sino que la dinámica de reformas en que se encuentra la administración en el bienio 1522-1523, afectará también a nuestro organismo».

De este último año nos consta una consulta, fechada en Pamplona en noviembre-diciembre, en la que el organismo aparece explícitamente mencionado como «Consejo de Estado»: «E lo de las consultas que vayan primero por peticiones al Consejo de Estado y después lo que fuere de importancia que se lleve ya delgazado a V. M.[35]. A principios del mismo 1523, una carta de Martín de Salinas desde Valladolid nos ofrece el siguiente panorama: «Lo que sobre los Secretarios S. M. ha determinado, según lo que aquí se dice por el vulgo y algunas personas me certifican, los que quedan son: para las cosas de Castilla, el secretario Cobos solo; para Aragón Urriés; para Nápoles Pero García; para Roma Soria; para la Guerra Çoacola, y más micer Juan Alemán y Annart. A todos los otros se dice por muy cierto que dan congia. Del secretario Villegas sé que va con los muchos, de lo que me pesa, aunque le he visto servir después del terremoto, pero no como solía. Por ésta no puedo escribir más de lo que se dice y sospecha, y asimismo creo que presto darán tras la resta, según todos lo piensan. Es muy gran lástima ver a estos del Consejo que han sido despedidos, cuan gravemente lo han senti-

---

[31] Véase K. Lanz, *Aktenstücke und Briefe zur Geschichte Kaiser Karls V. Aus dem königlichen Haus-, Hof- und Staats-Archive zu Wien,* «Monumenta Habsburgica», I, sección II, Viena, 1853, págs. 236-242.

[32] Walser, *Op. cit.* (nota 30), pág. 233.

[33] Hannart había trabajado en la cancillería de Maximiliano (cfr. Andreas Walther, *Die Anfänge Karls V,* Leipzig, 1911, págs. 244-245), siendo cedido a don Carlos en 1515. En 1517 es primer secretario para España, y en 1522 aparece transitoriamente como vicecanciller de Austria [Walser, *Op. cit.* (nota 301), pág. 245, n. 58].

[34] *El Consejo de Estado de la Monarquía española 1521-1812,* Madrid, 1984, pág. 51.

[35] Fue publicada por K. Brandi, «Aus den Kabinettsakten des Kaisers», en *Berichte und Studien zur Geschichte Karls V.*, en las *Nachrichten von der Akademie der Wissenschaften in Góttingen. Philologisch-Historische Klasse, ix* (1941), págs. 161-257.

do; y no hay hombre que tenga corazón pensando que han de ver por sus casas otra tal fiesta. Los que en el lugar de los despedidos del Consejo han entrado, que al presente yo he visto, son dos oidores de esta chancillería: el uno se llama el licenciado Medina; el otro el Dr. Vázquez; no sé quiénes serán los otros»[36].

Poco después, a fines de 1524, va a tener lugar el primer cambio en la secretaría, con la salida de Hannart y la entrada de Alemán. Una carta de Salinas de 7 de noviembre, ofrece la siguiente composición del Consejo, al cual él llama ahora «Consejo privado»: «Su Majestad tiene Consejo privado, del cual es el marqués de Zenete y el Chanciller y el Mayordomo mayor Mr. de Laxao, y Don Juan Manuel y el Comendador Mayor Hernando de Vega, y por Secretario Maestre Juan Alemán, el cual tiene cargo de todo lo intrínseco con estar bien favorecido de Su Majestad»[37].

Consolidado ya ese «Consejo secreto», «Consejo privado» o «Consejo de Estado», la salida de Hannart, a quien se atribuían desarreglos e irregularidades en los asuntos del norte, debió de efectuarse a raíz de su viaje a Alemania en 1523 y, en todo caso, antes de noviembre de 1524. Sin embargo, debido probablemente a sus idas y venidas, la fecha resulta un tanto confusa, pues todavía se habla de Hannart en octubre de 1526 como si esa salida acabara de tener lugar[38].

En cualquier caso, de esos dos informes de Salinas se deducen los ejes del sistema de gobierno carolino: las dos Coronas de Castilla y Aragón con sus dos Consejos, en manos respectivamente de Cobos y Urriés, y los dos nuevos Consejos propios del monarca: el de Estado, primero con Hannart de secretario, y luego con Juan Alemán, y lo que será el Consejo de Guerra con Zuazola como secretario. Y por encima de ese aparato específico de la monarquía, la figura de Gattinara como canciller. En resumen, Gattinara al mando de los resortes internacionales, y Cobos sobre todo lo demás. Un autor como Pfandl vio así el papel del piamontés: «Él es quien, durante los diez primeros años del gobierno imperial de Carlos V, tenía en seguras manos los hilos de la política europea. Sobre sus espaldas pesaba toda la carga del Consejo y del tráfago diplomático y cancilleresco. No solamente dominaba el inmenso rodaje gracias a su inagotable capacidad de trabajo, sino que sabía alumbrado para el joven soberano y para sí mismo con el brillo mágico de una alta idea[39].

---

[36] Carta al tesorero Salamanca de 8 de febrero (Rodríguez Villa, op. *cit.* [nota 26], págs. 100-101).

[37] *Ibidem*, pág. 194.

[38] Carta de Salinas al tesorero Salamanca, fechada en Granada el 4 de octubre de 1526: «S. M. manda ir a su casa a Juan Annart y lleva cierto cargo de no mucha importancia en qué entender, no embargante que el dicho Juan Annart se ha sentido agraviado en le quitar su oficio de primer Secretario, el cual ha dado S. M. al dicho Juan Alemán; y el dicho Juan Annart es ya partido, el cual me habló dándome larga cuenta de la poca culpa que ha tenido, la cual así ha dado a S. M.» (*Ibidem*, pág. 335).

[39] *Juana la Loca*, Madrid, 1943, págs. 130131.

V. SALIDA DEL CANCILLER

Tras el encumbramiento de Gattinara, tuvo lugar una crisis que se hace perceptible ya en el mismo año 1523, en el que queda al margen de la ordenación del Consejo de Hacienda, o en julio de 1525, cuando plantea retirarse. Esa crisis estalla en marzo de 1527 con una crítica y reivindicativa carta al monarca: «Vuestra Majestad no tiene en cuenta el honor de mi cargo; más bien lo degrada, concediendo audiencia a otras personas de menor categoría, poniendo en sus manos lo que debería pertenecer sólo a mi cargo, tolerando en vuestra presencia cosas que vuestros predecesores no hubiesen jamás permitido, sino que hubieran castigado a aquellos que lo merecieren; a veces me llama Vuestra Majestad y me hace permanecer durante una o dos horas sin hacer nada, mientras espero a causa de quienes debieran aguardar a que yo salga; con frecuencia suspende Vuestra Majestad el despacho conmigo para hablar con gente insignificante, cuando debería ocuparse, sin estas injerencias, de los asuntos de importancia. En resumen, parece que no soy sino una figura decorativa»[40].

Según Keniston, esta carta, por su inadmisible tono, no fue entregada por La Roche al emperador, sino que fue devuelta a su autor. Pero Gattinara preparó entonces un memorial[41] con diez peticiones que, en lo que aquí más propiamente interesa, pueden resumirse de la siguiente forma:

- Que el emperador ordene a los Consejos que le obedezcan.
- Que los secretarios también le obedezcan y no hagan nada sin su autorización.
- Que no presenten nada al Consejo ni redacten documentos sin orden del rey o suya.
- Que el monarca, a su vez, no mande nada a los secretarios sin estar él presente.
- Que ningún secretario abra la correspondencia sin permiso del canciller y en su presencia, y que los embajadores y virreyes dirijan las cartas al rey y no a los secretarios.
- Que las concesiones de mercedes y nombramientos se hagan en su presencia.
- Que él pueda proveer nombramientos menores sin previa consulta.
- Que, como prueba de confianza, pueda entrar cada mañana en el dormitorio del emperador para informar y recibir órdenes.

Como puede verse, aparte de reclamar más confianza por parte de don Carlos, el alegato de Gattinara va dirigido directamente contra los secretarios que se excedían en sus funciones. Y ¿quiénes eran ellos? No parece lógico pensar que se refiera a su protegido Alemán, bastante sujeto en un Consejo de Estado que el propio canciller controlaba. Sí en cambio es de suponer que esté pensando en los

---

[40] Keniston, *op. cit.* (nota 22), pág. 97.
[41] Se da cuenta de él en *Ibidem*, págs. 98-99.

otros secretarios de los Consejos, y de modo especial en el omnipresente Francisco de los Cobos, secretario entonces de Castilla, Cámara, Hacienda e Indias.

Como consecuencia de la crispación, o por otras causas desconocidas, a fines de marzo de 1527 Gattinara hizo un extraño viaje a Italia que asemejaba ser una retirada en toda regla. Volvió sin embargo en otoño y la situación se recompuso. Como ha escrito Walser, aquello fue el último conflicto personal del canciller con el emperador. Parecía que con el transcurso de los años ambos habían aprendido a ventilar sus diferencias de opinión de forma tranquila y amistosa[42].

VI. EL TRIENIO FINAL: ORDENACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO Y MUERTE DE GATTINARA

Dos textos complementarios dan razón de la fundamental reordenación que sufrió el Consejo de Estado en Granada en 1526. Por un lado, la crónica de fray Prudencio de Sandoval. Por otro, las cartas de Martín de Salinas al tesorero Salamanca. Según la *Historia de Carlos V* de Sandoval[43], «en esta ciudad ordenó el Cesar el Consejo de Estado para comunicar las cosas de sustancia y más importantes, que tocaban a la buena gobernación de Alemania y España. Fueron de este Consejo don Alfonso de Fonseca, arzobispo de Toledo; Enrique, conde de Nasau; Mercurio Gatinara, gran chanciller; don Fadrique de Toledo, duque de Alba; don Pedro de Zúñiga, duque de Bejar; don García de Loaysa, obispo de Osma; don Alonso Merino, obispo de Jaén». Se mantiene, pues, el número de ocho miembros (a estos siete habría que añadir el secretario, que no se menciona), pero el cambio interno es radical por la entrada de los españoles.

Salinas, a su vez, en carta fechada en Granada el 4 de julio de 1526, nos dice que el emperador recibió el día 1 «para su Consejo de Estado al Arzobispo de Toledo y al Duque de Alba y Duque de Béjar, y al obispo de Osma, su confesor, y al Arzobispo de Barrio, que es obispo de Jaén, juntamente con los que antes estaban»[44]. Esta referencia se corresponde obviamente con el relato de Sandoval, pues según Salinas entran en el Consejo el arzobispo de Toledo, el duque de Alba, el duque de Béjar, el obispo de Osma y el obispo de Jaén, que se suman a Gattinara y Nassau, que son precisamente «los otros que antes estaban». Es claro, pues, que los dos hablan de lo mismo, coincidiendo en todos los nombres.

Para Sandoval, la reforma granadina significa la «ordenación» del Consejo de Estado («en esta ciudad ordenó el César el Consejo de Estado...»). ¿Y qué significó para Salinas? Exactamente lo mismo. Unos meses más tarde, el 11 de marzo

---

[42] Walser, *op. cit.* (nota 30), pág. 169.

[43] Libro XIV, cap. XVII.

[44] Rodríguez Villa, *op. cit.* (nota 26), pág. 327.

de 1527, este informado personaje recuerda que «en Granada *ordenó* S. M. Consejo de Estado», explicando luego el carácter de esa «ordenación»: «para lo cual fueron elegidos con los otros que antes estaban, el Arzobispo de Toledo, el Duque de Alba y el Duque de Béjar, y el confesor [es decir, el obispo de Osma] y el obispo de Jaén»[45].

En resumen, las referencias a la «ordenación» del Consejo de Estado no pueden entenderse como hechas al acto constitutivo del Consejo, pues efectivamente ese Consejo existía ya. Si no hubiera sido así, no tendría sentido la afirmación de Salinas de que entraban una serie de personas para sumarse «a los que antes estaban». En Granada, pues, tuvo lugar el 1 de julio de 1526 la «reforma» del Consejo de Estado. Una reforma que supuso la mayoritaria españolización del organismo.

En ese Consejo de Estado se mantuvieron tres no españoles: Gattinara, el conde de Nassau y Juan Alemán. Este último, teóricamente secretario desde 1524, pasó un tanto desapercibido los dos años siguientes (lo que quizás explique que no se le mencione), y desde 1526 recobró protagonismo. En 1527 Salinas se refiere con admiración a Alemán –«el cual sirve tanto que no sé escrebirlo»–, pero ese mismo año cae en desgracia y es exilado a un lugar de Toledo. Se le acusó de haber mantenido relaciones secretas con los franceses, de irregularidades en el despacho y otras cuestiones. El veredicto tardaría dos años en llegar: absolución del «crimen *lese maiestatis* y de todos los capítulos a él tocantes y concernientes», y condena por los otros cargos con confiscación de parte de sus bienes y destierro de la corte[46]. Con este episodio se cerraba la poco brillante trayectoria de los dos primeros secretarios del Consejo de Estado, Hannart y Alemán, ambos de gestión problemática y salida precipitada, aunque el futuro iba a ser mejor. En la Secretaría de Estado se organizó una sección española, con Cobos como jefe con título de secretario, y otra francesa cuya dirección recayó en Granvela –sin título de secretario– con la ayuda del secretario Perrenin[47]. Se dibuja así la poderosa diarquía Cobos-Granvela, un secretario y un alto consejero, que en el futuro llevará el control del aparato de gobierno.

Gattinara, en fin, falleció en 1530. El emperador había llegado a Innsbruck el 4 *de* mayo para iniciar las conversaciones conducentes a la Dieta de Augsburgo. Con él venía Gattinara enfermo. Un mes más tarde, el 5 de junio, murió de un ataque de apoplejía: *«Carlo V entró a Innsbruck il 4 maggio; il gran Cancelliere vi giunse malato. Nei primi giorni di riposo parve migliorare, tuttavia la febbre non lo lasciava quasi mai, verso la metá di maggio si occupava ancora di affari, ma*

[45] *Ibidem*, págs. 353-354.

[46] He tratado esto con detalle en *Los Secretarios..., op. cit.* (nota 5), 1, págs. 75-76. También Keniston, *op. cit.* (nota 22), págs. 108-109.

[47] Walser, *op. cit.* (nota 30), págs. 260-261.

ormai il grave e continuo lavoro avena logorato quella fortissima fibra: sabato, 4 giugno, fu coito da apoplessia, domenica 5, giorno di Pentecoste, spiró»[48].

La muerte de Gattinara acarreó importantes consecuencias institucionales, por cuanto el canciller siempre había actuado como supremo resorte de control del Consejo de Estado y de su secretario, con lo que este último se vio forzado a desempeñar un papel secundario. Ahora en cambio, al no proveerse la Cancillería y no nombrarse sucesor, el Secretario de Estado quedó sin nadie interpuesto entre él y el rey. Con ello, como señalé en otra ocasión[49], se abrió a partir de 1530 la gran etapa de plenitud institucional de este cargo.

---

[48] C. Bornate citando a Sanuto en la *Historia vite et gestorum per dominum magnum cancellarium (Mercurino Arborio di Gattinara), con note, aggiunte e documenti*, «Miscellanea de Storia italiana», Turín, 1867-1928, vols. XLVIII-L, cap. VII, pág. 398.

[49] *Los Secretarios..., op. cit.* (nota 5), I, pág. 81.

3. FELIPE II Y EL GOBIERNO DE LA MONARQUÍA*

I. INTRODUCCIÓN

Muchas veces se ha recordado, en lenguaje coloquial y gráfico, que en los dominios de Felipe II no se ponía el sol. En otro lenguaje más técnico y preciso, se ha hablado también de aquella monarquía que Felipe gobernó en la segunda mitad del siglo XVI, como el *Imperio español* o la *Monarquía universal española.* En cualquier caso, éstas y otras denominaciones y calificativos apuntan a destacar la inmensidad de las posesiones reunidas en la corona de España: los reinos y dominios peninsulares (Castilla, Aragón, Valencia, Principado de Cataluña y Navarra) o insulares, los enormes territorios descubiertos y conquistados en ultramar (desde México hasta el Paraguay y el Plata más algunos de Oceanía y las Filipinas), así como los de Orán, Bugía y Túnez en África. Felipe fue dueño también del Rosellón, rey de Nápoles, Sicilia y Cerdeña, y señor de Milán. Heredó por otra parte en Europa los Paises Bajos y el Condado de Borgoña. Finalmente, al convertirse en rey de Portugal, quedaron bajo su poder Brasil y las dilatadas posesiones del país vecino en África y ultramar.

Ahora bien, si tantas veces se ha rememorado la inmensidad de posesiones que formaron ese gigantesco Imperio, compuesto de pueblos distintos, de razas, religiones y costumbres heterogéneas, sujetos a costumbres y ordenamientos jurídicos diferentes, muchas menos se ha prestado atención al modo y manera como todo aquello se articuló y fue gobernado. Vamos a examinar así la maquinaria del Estado, es decir, el conjunto de piezas de las que dispuso el monarca para regir esa monarquía universal, y cómo tales piezas funcionaron en la realidad de la vida cotidiana. O dicho de otra manera: por debajo de los grandes y espectaculares episodios de la política nacional o internacional (eventos cortesanos, tratados y paces), más allá de las peripecias y batallas llenas de notoriedad que se

* Publicado en M.ª Dolores del Mar Sánchez González (Coordinadora), *Corte y Monarquía en España,* Edit. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, 17-27.

cuentan como gloriosas o infortunadas (Lepanto o la Armada Invencible), existió una estructura de gobierno, aparentemente silenciosa y poco llamativa, que alienta y mueve todo. Esa estructura de gobierno se compuso, a nivel central, de Consejos, Juntas y Secretarios, y a nivel territorial y local de virreyes y corregidores. Pero limitándonos a la acción y efecto del gobierno central, hay que decir que tal estructura, con el monarca a la cabeza, forma como una red capilar que llega desde Madrid o El Escorial a los últimos rincones del vasto Imperio. Gracias a ella fue posible que ese Imperio se tuviera en pie. También aconteció, en fin, que algunos de sus graves defectos contribuyeron en buena medida a desmoronarlo.

II. EL LLAMADO «RÉGIMEN POLISINODIAL»: CONSEJOS Y SECRETARIOS

Felipe II heredó de su padre una España plural, con reinos y territorios en las antiguas coronas de Castilla y Aragón que tenían leyes distintas, Cortes diferentes, moneda e instituciones diversas, y que mantenían incluso fronteras bien delimitadas. Desde la Edad Media, cada uno de esos reinos había sido gobernado por el rey con la ayuda de un Consejo, que solía ser órgano asesor del monarca, alto cuerpo político y, a veces, suprema instancia judicial. Como diría Fadrique Furió Ceriol en un texto clásico, *El Consejo y consejeros del Príncipe*, publicado en Amberes en 1559, un Consejo «es una congregación o ayuntamiento de personas escogidas para aconsejar al Príncipe en todas las concurrencias de paz y de guerra... Es el Consejo para con el Príncipe como casi todos sus sentidos, su entendimiento, su memoria, sus ojos, sus oídos, su voz, sus pies y manos. Para con el pueblo es padre, es tutor y curador. Y ambos, digo, el Príncipe y su Consejo, son tenientes de Dios acá en la tierra». Existieron así desde antiguo los Consejos de las dos Coronas –Consejo de Castilla y Consejo de Aragón– a los que se sumó, con la incorporación del reino de Navarra, el Consejo de Navarra, que sería el único con sede fuera de la Corte (en Pamplona). Desde los Reyes Católicos, pues, lograda la unidad nacional, que al principio significó poco más que reinos distintos tuvieran unos mismos reyes, cuando éstos gobernaban Castilla, Aragón o Navarra, debían hacerlo contando con el Consejo correspondiente. Ahora bien, con el descubrimiento de América que fue incorporada a la Corona de Castilla, o con la expansión de Aragón por el Mediterráneo, los asuntos de esos nuevos territorios, tratados al principio en el seno de los Consejos de Castilla y Aragón, requirieron la constitución de Consejos independientes. Surgen así el Consejo de Indias y el Consejo de Italia. Por otra parte, y debido a la incorporación de los territorios correspondientes, fueron creados los Consejos de Flandes y Portugal.

Todos estos Consejos tenían una jurisdicción de carácter territorial. Pero con el tiempo, conforme el aparato del Estado se fue haciendo más complejo, surgieron otros de competencia material, es decir, dedicados a un tipo concreto de

asuntos. Este fue el caso del Consejo de Ordenes, para las materias tocantes a las Ordenes Militares, y que se ocupaba del gobierno y justicia en los territorios de esas Ordenes; del Consejo de Cruzada, para la recaudación de las llamadas *tres gracias* (bula de la cruzada, subsidio y excusado) que Roma había concedido al Rey Católico a fin de poder organizar cruzadas como Defensor de la Fe; del Consejo de Hacienda, que se ocupó de las importantísimas cuestiones económicas y financieras, y del Consejo de la Inquisición o Suprema, órgano rector del Santo Oficio, custodio máximo de la ortodoxia católica en un Estado confesional, y que además era competente en el nombramiento de inquisidores y agentes inquisitoriales. Por otra parte, de los Consejos de Castilla e Indias se desgajaron los correspondientes Consejos de Cámara, el Consejo de Cámara de Castilla y posteriormente –ya en el reinado de Felipe III– el Consejo de Cámara de Indias, ocupados de todo lo relativo al patronato eclesiástico, del ejercicio de la gracia regia, de casi todo lo concerniente a las mercedes reales y de la importantísima tarea de los nombramientos de los altos oficiales de la Administración. Finalmente, todo lo correspondiente a política exterior pasaba en consulta por el Consejo de Estado, y cuando esa política exterior se traducía en conflictos bélicos, ellos eran competencia del Consejo de Guerra, del que formaban parte consejeros de Estado y algunos expertos en temas militares.

Esta fue la estructura fundamental del gobierno central en la monarquía de Felipe II. El rey heredó muchos de esos Consejos, o bien creó él mismo otros (p. ej. los de Portugal e Italia) a tenor de las necesidades que iban surgiendo. El conjunto de tal sistema de gobierno fue conocido como *régimen polisinodial*, es decir, régimen de gobierno con sínodos o Consejos. Semejante sistema, de una forma simple, fue heredado por Felipe II de su padre, perfeccionándolo él y transmitiéndolo a sus sucesores, de suerte que se convirtió en el estilo de gobierno característico de la monarquía de los Austrias a lo largo de los siglos XVI y XVII. Desde el XVIII habría de ser sustituido por el régimen de las Secretarías del Despacho o Ministerios, vigente hasta nuestros días.

Los Consejos que hemos visto estaban compuestos fundamentalmente por un presidente y varios consejeros, pertenecientes de ordinario a los más altos estratos de la nobleza. Algunas presidencias de Consejos eran cargos de suma representación en la vida del país. Este era el caso del presidente del Consejo de Castilla, considerado, en juicio de un cortesano, como *el mayor cargo de Justicia que hay en la Cristiandad, o el p*residente del Consejo de Inquisición, que era nada más y nada menos que el Inquisidor General, nombrado directamente por el papa a propuesta del rey. Pero esos Consejos, además de presidentes, consejeros, fiscales, etc., tenían también uno o varios secretarios, que se encargaban de los quehaceres burocráticos, de los papeles y de redactar las consultas y darles el oportuno trámite anotando la propuesta del Consejo para el asunto en cuestión. Ahora bien, entre esos secretarios de los Consejos, los del Consejo de Estado

habrían de desempeñar siempre un papel muy especial. Y ello porque como los Consejos de Estado y Guerra eran los únicos presididos directamente por el rey, al no asistir éste a las sesiones, debía luego ser informado por los secretarios de cuanto había sucedido, llevando más tarde esos secretarios al Consejo las propias indicaciones y sugerencias del monarca. Y en tanto en cuanto el Consejo de Estado despachaba las *materias de Estado,* esto es, los asuntos de política internacional y las más importantes cuestiones de la vida interna de la monarquía, es fácil comprender que esos secretarios de Estado, interlocutores habituales de Felipe II, se convirtieran en personajes claves de la vida política y administrativa de España. Secretario de Estado fue, por ejemplo, Antonio Pérez, quien, como veremos, llegó a protagonizar un espectacular enfrentamiento con el monarca.

Nos hemos referido a los secretarios de los Consejos y especialmente a los secretarios de Estado. Pero había además otros secretarios de extraordinaria importancia: los privados o particulares del monarca, que despachaban con él los papeles procedentes de la maquinaria de los Consejos. Si se tiene en cuenta que el rey lo era por derecho divino, que la soberanía recaía en él, y que el monarca era la fuente de todo potestad, es fácil comprender que se tuviera poder en la medida en que se tuviera acceso al rey. Por ello estos secretarios privados fueron también personajes de notoria significación. El más relevante de ellos, Mateo Vázquez, trabajó muchos años junto al monarca, muriendo incluso de la misma enfermedad que él.

¿Cual fue la política y qué directrices adoptó Felipe II respecto a los secretarios? Por de pronto hay que decir que, bien sea por una patológica desconfianza hacia las personas o por creer en la conveniencia de repartir y fraccionar las competencias, el caso es que Felipe II multiplicó los secretarios, evitando cuidadosamente que nadie en solitario acaparara el poder. Su padre, Carlos V, había tenido un único secretario de Estado, el andaluz Francisco de los Cobos, y también acostumbró a tener un secretario privado, el navarro Francisco de Eraso. Felipe dividió la hasta entonces única secretaría de Estado, creando una oficina para los asuntos del Mediterráneo y otra para los del Norte de Europa; dividió también las secretarías de otros Consejos (por ejemplo en el de Guerra dispuso un secretario para asuntos de mar y otro para los de tierra), y multiplicó el número de sus secretarios personales a quienes enviaba y reenviaba los papeles.

A diferencia de los presidentes y consejeros, los secretarios de los Consejos o los secretarios del rey no fueron gente noble, sino personas de extracción social media, formadas en el oficio burocrático desde niños, cuando entraban a aprenderlo en las secretarías de sus parientes. «El oficio de secretario hay que mamarlo en la leche», le recordaba a Felipe II un pretendiente a cierta secretaría vacante. El propio rey favoreció la endogamia del oficio, procurando que los secretarios educaran en él a sus parientes jóvenes para que luego les sucedieran en su desempeño. «Paréceme –le decía el rey a un secretario de Estado– que vayais intro-

duciendo en los papeles a otros, porque según todos somos mortales, es bien que vayan unos aprendiendo de otros, y si yo faltare, pues también lo soy, bien habrá menester el que me sucediere tales personas para cosas de tanta importancia como se le ofrecerán, e importa que no sean todos nuevos».

Durante el reinado de Fernando el Católico los secretarios habían sido preferentemente aragoneses, como el monarca. Con Carlos V hubo de todos los reinos de España y también del extranjero. Con Felipe II se produjo una irrupción masiva de secretarios vascos, o vizcaínos, como entonces se les llamaba. Los secretarios vascos –entre los que hubo algunas familias ilustres, como los Idiaquez– coparon buena parte de las secretarías de los Consejos y de las oficinas del rey. Luego, al sucederse en el seno cerrado de las familias, se perpetuaron a lo largo del siglo XVII en auténticas dinastías. La presencia de los vascos en las oficinas de la monarquía fue ciertamente un hecho llamativo. Tanto es así que el dramaturgo Alarcon llegó luego a escribir en su comedia *El examen de maridos* a propósito de cierto personaje:

«Y a fe que es del tiempo vario
efecto bien peregrino
que no siendo vizcaíno
llegase a ser secretario.»

III. LA FORMA DEL DESPACHO

A) El despacho «a boca» y por escrito

El despacho con el rey podía ser *a boca* o por escrito. El *despacho a boca*, u oral, comportaba lógicamente la entrevista personal con el monarca, y estuvo reservado a muy pocas personas. Felipe II solía despachar con los presidentes de los Consejos, con los secretarios de Estado y con los secretarios privados, alguno de los cuales (como Mateo Vázquez) era un secretario asiduo para el despacho cotidiano y que presentaba al rey todo tipo de papeles, y otros eran llamados en función de las específicas materias que trataban (v. gr. el secretario Gracián, que se ocupó de las relativas a la construcción de El Escorial). A su vez, el despacho por escrito significaba resolver y anotar los papeles, que fundamentalmente procedían, como hemos dicho, de la maquinaria de los Consejos.

Felipe II no fue partidario del despacho *a boca,* como, en general, no fue partidario de conceder audiencias y recibir a la gente, sea a los cargos de la Administración, o a los particulares que pedían mercedes (los *pretendientes*) o se quejaban de supuestos agravios (los *pleiteantes*), o bien a los que entregaban *memoriales* solicitando cualquier cosa o aconsejando cualquier remedio para los problemas del país. Bien fuera por problemas de carácter, retraimiento y timidez personal, o bien porque prefiriese la reflexión, tranquilidad y seguridad de con-

testar por escrito, a los avatares de una charla personal, el caso es Felipe aparece como un rey reservado, esquivo y poco accesible. «El negocio del señor Agullana se hará –escribe en 1575 cierto, personaje cortesano a don Luis de Requesens en Flandes–, pero quándo no lo sabré yo decir, porque el rey no oye a nadie y hánselo de consultar, que no hay que espantar desto porque en sesenta días que a que está aquí el marqués (de los Vélez) no a tenido una hora de audiencia con Su Magestad para poderle dar qüenta de la comisión que llevó». Tal actitud de apartamiento le fue reprochada con crudeza al monarca por sus propios colaboradores. A este respecto, conocemos cierta carta que le dirigió su limosnero mayor, D. Luis de Manrique, que por otra parte prueba hasta qué punto fue capaz Felipe II de tolerar las más ásperas críticas:

> «Recriminan mucho el no aparecer Vuestra Magestad y negociar por billetes y por escrito, pareciendo a todo el mundo que esto es causa que se despachen pocas cosas y tarde... Y así se platica que, tratando Vuestra Magestad con los ministros de palabra, los negocios se despachan más y mejor en una hora que, a las veces, en muchos días. Y danse muchos a entender que Vuestra Magestad no negocia por escrito porque le parezca más conveniente, sino porque no le hable nadie, contra su obligación real que es de oir y despachar a todos, grandes y pequeños. Y no estarían los escritorios de los ministros de Vuestra Magestad tan llenos de memoriales remitidos, y las calles y mesones y posadas, de hombres tristes, desconsolados y desesperados, y de muchos y muchas que, detenidos en la Corte, pierden las haciendas y con ellas también las honras y las almas; que si fuesen oidos de vuestra magestad podrían ser despachados con una sola palabra.»

En el despacho escrito, el documento básico del trabajo de los Consejos que llegaba al rey era *la consulta.* La consulta recogía y resumía un asunto cualquiera, sumarizaba el parecer del Consejo, y era elevada al monarca a través de sus secretarios para que él decidiera. La consulta tenía de ordinario un amplio margen a fin de que el secretario privado que despachaba con el rey anotara la resolución del monarca que luego sería refrendada por éste con un rasgo o firma abreviada, siendo finalmente devuelta al organismo que la había remitido para que ejecutase la decisión y lo comunicara al interesado.

Ahora bien, dada la inmensidad de las distancias y la lentitud de las comunicaciones entonces (un papel tardaba varias semanas desde algunos puntos de Europa; varios meses desde los territorios de América, y un año al menos desde Filipinas), transcurría de ordinario bastante tiempo desde que un asunto o una petición se planteaba, hasta que era debatido en Madrid en el Consejo correspondiente. Más aún, el trámite en el Consejo solía ser lento, tanto por la acumulación de papeles como por la inercia del organismo, compuesto de varias personas, muchas de ellas letrados y proclives así a múltiples distingos y sutilezas jurídicas.

De esta suerte, el documento llegaba muy tarde al ámbito decisorio del rey. Pero con harta frecuencia Felipe II entonces no decidía, sino que reenviaba la consulta, con anotaciones que él hacía al margen, a otro secretario u organismo para que añadieran su informe u opinión y le reexpidieran luego los papeles. Aquello, en fin, se convertía en un verdadero laberinto, transcurría tiempo y tiempo, y los pretendientes no tenían otra solución para controlar y agilizar sus asuntos, que abandonar sus quehaceres, acercarse a la Corte y merodear por las diversas instancias. Eso constituyó un verdadero problema nacional al que el mismo rey intentó poner coto con disposiciones diversas. En cuanto al complicado trasiego de papeles de unos a otros, véase lo que decía un contemporáneo:

> «En qué razón cabía el laberinto de Creta que había? Que el negociante daba su memorial a Juan Ruiz. Juan Ruiz a Su Majestad o hacía relación el Rey a Juan Ruiz. Juan Ruiz a Gasol. Gasol a Villela. Villela para hacer la relación. Villela a Gasol. Gasol a la Junta. La Junta a Gasol. Gasol a Juan Ruiz. Juan Ruiz a Su Majestad. Su Majestad a Don Cristóbal de Mora. Don Cristóbal a Juan Ruiz. Juan Ruiz a Gasol. Gasol a la parte. ¡Que aun para referirlo es largo –*comenta nuestro hombre*–, cuanto más para pasar por ello!.»

B) La forma del despacho a lo largo del reinado

Felipe II se inició como príncipe en las tareas de gobierno en 1543. Desde ese año empezó a firmar con las palabras «Yo el Príncipe» en los documentos oficiales. Muchos años después, él mismo recordaría: «Yo comencé a governar el año de 1543».

Desde entonces hasta su muerte, en 1598, cabe diferenciar cuatro etapas distintas en lo que se refiere a la gestión de la maquinaria del Estado. La primera comprende el período 1543-1556, año éste en que Felipe se convierte en rey de España. La segunda abarca la década siguiente, 1556-1566. La tercera da cabida a veinte años y concluye en 1586, fecha en que Felipe dio un importante giro en el despacho de los asuntos y papeles. La cuarta, en fin, va desde ese año hasta su muerte.

En aquella primera etapa como príncipe, se dibujan en la Corte dos grupos políticos encabezados por el secretario Cobos y por el cardenal Juan de Tavera, arzobispo de Toledo e Inquisidor General. Muertos ambos, y ya en la segunda etapa, los líderes de los dos nuevos grupos cortesanos fueron Ruy Gómez, príncipe de Eboli, que había trabajado con Felipe en Inglaterra y en los Países Bajos, disfrutando siempre de fácil acceso al monarca, y el Duque de Alba. La secretaría de Estado, única al principio del reinado, estuvo a cargo de un clérigo humanista, Gonzalo Pérez, mientras la secretaría privada del rey quedó en manos de

Francisco de Eraso, bien relacionado con el partido de Ruy Gómez y que, al ser también secretario del Consejo de Cámara de Castilla, intervenía en la decisiva tarea de proponer todos los nombramientos, seculares y eclesiásticos, tanto en Castilla como en las Indias.

En el bienio 1565-1566 Ruy Gómez pierde buena parte de su influencia y Eraso es sometido a un proceso por corrupción. Se inicia así la tercera etapa de las señaladas, en la que al principio irrumpe un poderoso personaje, el cardenal Diego de Espinosa, presidente del Consejo de Castilla y en seguida Inquisidor General, el cual tiene como secretario a un clérigo oscuro, llamado Mateo Vázquez, que luego habrá de conseguir el favor del rey. Efectivamente, muerto Espinosa en 1572, Mateo Vázquez se autopropone como secretario del monarca y obtiene el puesto. Por otra parte, también al principio de esta tercera etapa, muere Gonzalo Pérez y Felipe II divide la Secretaría de Estado entre su hijo Antonio y otro secretario llamado Gabriel de Zayas.

Los enfrentamientos entre dos grupos, tradicionales en la Corte y respecto a los cuales el rey había guardado una escrupulosa neutralidad, tienen lugar ahora entre Antonio Pérez, el secretario de Estado, un hombre brillante y de cuidadas maneras, y el secretario privado Mateo Vázquez. Era el eterno conflicto entre la política imaginativa de un ministro audaz, y la influencia pragmática del burócrata de oficio. El conflicto se había suscitado entonces por la cuestión de Flandes y tuvo como punto de referencia el asesinato político de Juan de Escobedo, secretario del hermano del rey, don Juan de Austria. Antonio Pérez, de manera un tanto forzada, fue procesado por la Inquisición y huyó al extranjero. Desde entonces, como alguien dijo, Mateo Vázquez se convirtió en «la peana a través de la cual medio mundo adoraba al santo escondido en su agujero de El Escorial».

La cuarta y última etapa se inicia en 1586. El rey había caído gravemente enfermo. Tal vez por ello, viéndose incapaz de proseguir con un intenso régimen de trabajo, y siendo quizás también consciente de que había que aligerar la lenta y complicada maquinaria de los Consejos, inauguró un nuevo estilo de gobierno: el de las Juntas. Se trataba de poner en marcha unos organismos más ágiles, compuestos de gentes procedentes de distintos Consejos, para aplicarse a asuntos determinados. Semejante sistema, que alcanzaría un gran predicamento en el siglo XVII con su hijo Felipe III y, sobre todo, con su nieto Felipe IV, respetó la existencia de los venerables Consejos, pero supuso una opción alternativa a la mecánica del despacho. Las Juntas, pues, eran comités más o menos informales que aconsejaban al rey sobre un tema y luego se disolvían. Sin embargo hubo una Junta estable y un tanto especial, la llamada Junta Grande, compuesta por Moura, el conde de Chinchón y Juan de Idiaquez, asistida por el secretario Mateo Vázquez, que asesoró al rey en sus últimos años.

IV. LA VOCACIÓN BUROCRÁTICA DEL MONARCA

Según hemos visto, desde 1543, y debido a la ausencia de su padre el Emperador, Felipe II se encargó de los asuntos del gobierno de España. A partir de entonces, y en sucesivos viajes, él pasó un total de ocho años fuera del país, visitando el norte de Italia, el sur de Alemania, los Países Bajos y algo de Francia e Inglaterra. Fue pues, al principio, un príncipe y rey viajero. Sin embargo, desde 1559 se instaló definitivamente en España, aplicándose sin tregua ni descanso al despacho con sus ministros y al quehacer burocrático. Ello le dio la imagen de rey burócrata y papelista que habría de prevalecer. Concluyamos así examinando algunos aspectos de esta aplicación del monarca a la maquinaria del Estado que hemos descrito.

Felipe II despertaba hacia las ocho de la mañana, para pasar después cerca de una hora leyendo documentos en la cama. Tras levantarse, oía misa, recibía visitas o se dedicaba a otros menesteres hasta el almuerzo a mediodía. Tras una pequeña siesta, trabajaba en el despacho hasta la hora de la cena, continuándolo después de ella. La hora de acostarse era variable, dependiendo de los asuntos pendientes, aunque no solía suspender el trabajo hasta pasadas las once de la noche: «Hasta ahora que son las 11, escribe una noche de abril de 1575, he estado esperando el pliego y ya no puedo esperarle más, que ni tengo ojos en la cabeza...».

Como hemos dicho, el rey prefería el despacho escrito a la entrevista oral. En 1586 criticaba al Consejo de Castilla por estar «gastando mucho tiempo en hablar, de que resulta ser poco el despacho». La fama de rey papelista, pues, se correspondió estrictamente con la realidad. Se podrían dedicar muchos comentarios a glosar las anotaciones de Don Felipe a las consultas y cartas; anotaciones hechas al principio en el margen, pero proseguidas muchas veces luego por entre las propias líneas del texto original hasta hacer incluso casi ininteligible el documento. Quien haya examinado los papeles conservados en Simancas y otros archivos, puede dar fe de atinadas observaciones y notas del rey, pero también de una enorme cantidad de glosas, comentarios y advertencias minúsculas o superfluas, hechas sobre cualquier asunto.

Esta propensión por comentar todo y puntualizar todo ya llamó la atención de los contemporáneos. Su propio cronista, Cabrera de Córdoba, recoge algunos ejemplos: «Volvió una carta a un secretario porque tenía mala ortografía, y a otro porque estaba mal apuntada y hacía el sentido equívoco». Llevándole a firmar una carta con título de Provincial de una orden religiosa, dijo: «No hay sino General en ella; vuélvase a hacer». Firmando una venta para un don fulano de un lugar de behetría, dijo: «Vuélvase a hacer sin el don, porque no puede haberle en lugar de beetría». En el traspaso de un oficio de alguien de Toledo a su hijo, borró el don y escribió: «No le tenga pues no le tiene su padre». Pidiendo facultad un

clérigo para que heredase una hija suya setecientos ducados de renta, anotó: «Bastan ciento para hija de clérigo». Esa vigilancia por la corrección de los papeles, se extendía también al orden de la oficina. Tenía por esto tanto cuidado con los papeles de su mesa, nos cuenta también Cabrera, que advertía aun el orden con que los dejaba. «Negociando con el secretario Mateo Vázquez desde otra pieza (de la oficina), vio apenas que un ayuda de cámara los hojeaba buscando una consulta de un negocio suyo, y dixo: –Decid a aquél que no le mando cortar la cabeza por los servicios de su tío Sebastián de Santoyo, que me le dio». La escrupulosidad por la buena forma y orden de los papeles alcanzó incluso, según un contemporáneo, a la caligrafía y al primor de la letra: «y así le hubo en su reinado admirable».

La dedicación de extenuantes horas de trabajo a los papeles, con continuas advertencias sobre pequeñeces y detalles, mereció también la crítica irónica de sus propios súbditos: «Cuanto a la menudencia con que Su Majestad trata los negocios más menudos, años ha que entendemos que es materia de lástima, porque perder el tiempo para no ocuparle, eso es lo que los hombres llaman pasatiempo, más ocuparle para perderle, cosa es que no se puede poner el nombre que merece». Se ridiculizaba, en suma, que el rey perdiera el tiempo trabajando de esa forma. Y hay que observar que el comentario figura nada menos que en la carta de un noble, el Conde de Portalegre, a cierto secretario del rey, Esteban de Ibarra. Otro testimonio de cómo era posible entonces criticar a un monarca, normalmente conocido con el cliché de hombre absoluto, opresor e intolerante.

Felipe II tuvo la permanente preocupación del secreto, que encareció a sus colaboradores en nombramientos e instrucciones. A Antonio Pérez le reprochó así ser un *mozo muy derramado,* es decir, muy disperso y extrovertido. Su frialdad y congénita desconfianza le llevó, como hemos dicho, a repartir el poder entre muchos, a multiplicar el número de secretarios, y a reenviar los papeles de unos y otros sin entregarse nunca a la opinión y voluntad de uno solo. Murió así recomendando a su hijo, el futuro Felipe III, una saludable desconfianza y el reparto a ultranza del poder. Paradójicamente el nuevo rey hizo inmediatamente todo lo contrario y entregó la monarquía entera al Duque de Lerma. Finalizó así con Felipe II, al concluir el siglo XVI, el régimen de gobierno personal del monarca, para pasar con Felipe III en el XVII a otro régimen de gobierno de Validos y Privados.

4. PRIVADOS, VALIDOS Y PRIMEROS MINISTROS*

Entre los Cursos de Verano de la joven Universidad Rey Juan Carlos, celebrados en Aranjuez en el verano de 2003, tuve el honor de dirigir uno dedicado a *Los Validos,* cuyas ponencias, junto a algún otro trabajo, figuran ahora en el presente libro. El Curso recogía a su vez los frutos de un Proyecto de Investigación (BHA 2000-0196) en el que colaboramos profesores de diversas universidades, y que trataba de Los Validos en la España del Antiguo Régimen, es decir, del gobierno de la Monarquía a través de ese notable personaje –el Valido o Privado– que, revestido de hecho o de derecho de poderes extraordinarios, gobierna a la sombra de su amigo el rey. Ahora bien, en todo régimen político, en el añejo de la Monarquía absoluta del Antiguo Régimen o en el hodierno de la Monarquía constitucional de partidos políticos, suele vislumbrarse la figura, junto al *número uno* (rey, presidente del gobierno, líder del partido, etc.) de un *número dos* que goza de la máxima confianza de aquél y que, a menudo, dirige el aparato de la Administración o de la organización y manda de hecho. Por ello, junto a los historiadores de los Validos en el Antiguo Régimen, el Curso acogió también unas Mesas Redondas de juristas, políticos y periodistas, que debatieron con los asistentes hasta qué punto se da también la privanza o el valimiento en el moderno Estado democrático y en el mundo de hoy. O, dicho con otras palabras, cuál es el papel de la amistad en la política. Los nombres de los historiadores los encontrará el lector al frente de las ponencias que vamos a reseñar. En las Mesas Redondas intervinieron personalidades tan prestigiosas como los exministros Fernando Morán y Gustavo Suárez Pertierra, el catedrático y embajador Raúl Morodo, el catedrático y exdiputado Oscar Alzaga, y los periodistas Miguel Angel Aguilar y Ramón Pí.

* * *

---

* Introducción al libro colectivo, coordinado por el autor, *Los Validos,* Dykinson, 2004, 15-33.

Volviendo al paisaje del Antiguo Régimen, objeto de este libro, hay que recordar que Validos y Privados existen en España en todo tiempo; en los siglos medievales, y en los modernos de Austrias y Borbones. Ahora bien, lo que en distintas centurias y reinados aparece de forma ocasional y episódica, en el siglo XVII cobra contornos institucionales precisos, sucediéndose unos Validos a otros de forma regular y metódica a tenor de parámetros que se repiten una vez y otra. Los Validos y Privados dan así lugar al fenómeno político e institucional del *valimiento* o la privanza. Aquel Curso, pues, se aplicó, y el presente libro se aplica fundamentalmente a la institución del valimiento en ese siglo XVII, y a buena parte de sus protagonistas más destacados, situando como pórtico y antecedente el caso del Valido medieval –que encarnan las figuras de Alvaro de Luna y Juan Pacheco, de quienes se ocupan Luis Suárez Fernández (Real Academia de la Historia) y José Manuel Calderón (Universidad de Alcalá)–, y como epílogo el del Valido borbónico, en la persona de don Manuel Godoy, reexaminado por su biógrafo el profesor Emilio La Parra (Universidad de Alicante).

Entre los Validos del XVII, al primero de ellos, el Duque de Lerma, están dedicados tres artículos de Antonio Feros (Universidad de Pennsylvania), Ricardo Gómez Rivero (Universidad de Elche) y de quien esto escribe. A su sucesor, en el mismo reinado de Felipe III, el Duque de Uceda, lo estudia la profesora Regina Pérez Marcos (UNED). A su vez, los tres Validos de Felipe IV, Baltasar de Zúñiga –un personaje de transición–, el gran Conde-Duque de Olivares y Luis de Haro son analizados por Carmen Bolaños (UNED), I. A. A. Thompson (Universidad de Keele) y Andrés Gambra (Universidad Rey Juan Carlos). Y ya en el reinado de Carlos II, de la figura del primer Valido extranjero, el Padre Nithard, se ocupa Carmen Sáenz Berceo (Universidad de La Rioja), mientras la profesora María Carmen Sevilla (Universidad de La Laguna) examina la Junta de Gobierno establecida durante la minoridad del rey. Por su parte, Camino Fernández (UNED) estudia a Valenzuela, mientras Dolores Alamo (Universidad de Gran Canaria) trata del Duque de Medinaceli, y José Ramón Rodríguez Besné (Universidad de Vigo) se aplica al poco conocido Conde de Oropesa. Otros dos profesores, en fin, Ignacio Ruiz (Universidad Rey Juan Carlos) y María Teresa Manescau (Universidad de La Laguna) dedican su atención a una figura institucional confusa, la de don Juan José de Austria, quien podría ser catalogado tanto de Primer Ministro o privado, como de pintoresco «golpista» *avant la lettre.*

* * *

De lo dicho se desprende que en lo que antaño fueron ponencias y hogaño son artículos del libro, interesa más lo institucional que lo personal, o, si se quiere, interesa más el valimiento que las mismas figuras y peripecias de los Validos, y ello aunque muchos de estos personajes carezcan todavía de biografías acordes con su importancia. Por ahora contamos, en ese pórtico medieval y en el epílogo

borbónico, con las dedicadas a don Alvaro de Luna y a Godoy[1], mientras de los Validos y Primeros Ministros del XVII cabe decir que sólo Lerma y Olivares han merecido biografías solventes. El primero, la escrita por Antonio Feros[2], y el Conde-Duque con las dos sugestivas y dispares que le dedicaron Marañón hace muchos años y Elliott en fechas todavía recientes[3]. A su vez, el primer planteamiento institucional fue obra de nuestro recordado colega Francisco Tomás y Valiente, quien en 1963 publicó una perspicaz interpretación de conjunto de lo que había significado el mundo de Validos y Primeros Ministros en el XVII[4]. Sobre ambas perspectivas, la histórico-biográfica y la institucional de los Validos españoles, ha habido otras varias aportaciones estos últimos años[5].

Pero es que además, la figura del Valido o Privado trasciende las fronteras y aparece también, de una forma u otra, en las principales monarquías europeas. Así, hace ya treinta años, en 1974, el historiador francés Jean Bérenger, subrayó en un estudio precursor el panorama europeo del fenómeno del valimiento[6], en el que, junto a nuestros Lerma, Uceda, Olivares o Haro, figuraban también entre otros Richelieu y Mazarino en Francia, sir Robert Cecil y Buckingham en Inglaterra, o Axel Oxenstierna en Suecia, e intentó pergeñar los rasgos y caracteres comunes de tal elenco de personajes. A partir de ese ensayo de Bérenger se reactivó en Europa la reflexión institucional sobre los Validos, celebrándose a fines de los noventa en el Magdalen College de Oxford un coloquio internacional sobre *El mundo del favorito, 1550-1700*, cuyas ponencias fueron recogidas en un libro publicado en 1999 por la Universidad de Yale, *The World of the Favourite*, que fue inmediatamente traducido al español[7].

Este es, en fin, en cuatro palabras, el clima que propició el proyecto conjunto de investigación y la reunión estival a orillas del Tajo. Dicho lo cual, el prologuista, si vale el símil taurino, va a trocar la seda por el percal. Es decir, va a a abandonar el ritual iniciático y meramente presentador de todo prólogo, colorista y descomprometido como el paseillo de la fiesta taurina, para fajarse y comprome-

---

[1] J. M. Calderón Ortega, *Alvaro de Luna: riqueza y poder en la Castilla del siglo XV*, Madrid, 1998; *Alvaro de Luna (1419-1453). Colección Diplomática*; E. La Parra, *Manuel Godoy. La aventura del poder*, Barcelona, 2002.

[2] *El Duque de Lerma. Realeza y privanza en la España de Felipe III*, Madrid, 2002.

[3] G. Marañón, *El Conde-Duque de Olivares (La pasión de mandar)*, Espasa-Calpe, 3 ed., Madrid, 1952; J. F. Elliott, El Conde-Duque de Olivares, ed. Crítica, 1990.

[4] *Los Validos en la Monarquía española del siglo XVII (Estudio institucional)*, Madrid, 1963. Segunda edición, ampliada y reelaborada, en Siglo XXI (Madrid, 1982).

[5] Una referencia a ellas puede verse en el epígrafe «Estado de la cuestión» de mi artículo "Los poderes de Lerma", reproducido en mi libro *Administración y Estado en la España Moderna* (Junta de Castilla y León, 1999).

[6] «Pour une enquête européenne: le problème du ministériat au XVIIe siècle», en Annales, 29 (1974), 166-192.

[7] *El mundo de los Validos*, bajo la dirección de John Elliott y Laurence Brockliss, 2.ª ed., Taurus, 2000.

terse con el problema que está en el ruedo. Y lo va a hacer, sin pretensiones y con brevedad, pues los prólogos no deben dar más de sí, con cuatro lances o consideraciones. Esto es, con una sencilla faena de aliño.

I. PRIVADOS Y VALIDOS

Según creemos, *privado* es aquella persona que tiene acceso al monarca y disfruta de su amistad y confianza, y que como consecuencia de ello controla determinados resortes del gobierno y del poder. Consecuentemente puede haber uno o varios *privados.* En cambio, la calificación de *Valido* suele hacer referencia al exclusivismo de esa amistad y confianza, y por ende al exclusivismo también en el poder y el mando. Podríamos así convenir, haciéndonos eco de los textos de la época, que cuando el Privado es uno, ese Privado es tenido por Valido, o, por lo mismo, que un monarca puede tener simultáneamente varios privados pero no puede tener varios validos.

Semejante cuestión de la unidad o pluralidad de consejeros-amigos personales del rey y con facultades de gobierno, revierte a su vez en la justificación doctrinal de la privanza y del valimiento, que pueden ser y son a veces a nuestro juicio dos problemas distintos. En cuanto al primero, los autores suelen aceptar, sin mayores problemas, que el rey pueda tener privados, aunque alguno de esos autores, como Fray Juan de Santa María, al preguntarse *si es bien que los reyes tengan privados*, denuncie la impropiedad de la amistad entre el rey y alguno de sus súbditos, es decir, entre personas esencialmente desiguales:

> «y no es muy fácil la respuesta, porque privado es lo mismo que amigo particular, y como la amistad ha de ser entre yguales no parece que la puedan tener los que son vassallos o criados con su Rey y Señor»[8].

Con independencia de alguna observación de ese tipo, los autores, según decimos, suelen reconocer el beneficio de la amistad y el derecho del monarca a tener sus propios amigos. «El Príncipe –escribió Vicente Mut– no debe gobernar por sí solo, porque es pesada máquina el Imperio, es difícil deliberar sin compañía... Los que llama el vulgo privados, llamo yo amigos, porque conviene que aquéllos sean amigos, y más puede fiar y asegurarse el Príncipe de un amigo, que del que privare sólo por el mérito»[9]. A su vez, Andres Mendo, en su *Príncipe perfecto y ministros ajustados*, que dedicó a Felipe IV en 1657, exclama con rotundidad: «Déjesele al Príncipe gozar los bienes de la amistad, y no se le niegue

---

[8] *República y policía christiana. Para reyes y príncipes y para los que en el govierno tienen sus vezes*, Barcelona 1617, 206.

[9] *El Príncipe en la guerra y en la paz. Copiado de la vida del Emperador Justiniano*, Madrid, 1640, 10.

la dicha que los demás logran, pues necesita de más alivio que todos»[10]. Ciertamente, y como ya apuntó Tomás y Valiente[11], la discusión así planteada no deja de ser artificiosa y banal, por cuanto lo que habría que discutir no es si el rey puede o no tener amigos, sino si puede tener amigos a los que entregue el poder. En cualquier caso, sin esta matización, los autores suelen convenir en que el monarca tenga varios amigos o privados. El ya citado Fray Juan de Santa María lo expresa con claridad al responderse a la pregunta *si es bien que los Reyes tengan más que un privado:*

> «No en valde puso Dios tantos miembros en el cuerpo humano, y doblados los más dellos, sino para enseñarnos que muchos son necessarios en las acciones humanas y que no lo puede hazer todo uno, que, o no trabajará o se gastará muy presto... Y por esta consideración digo que el Rey supremo y cabeça del Reyno ha de ser uno solo...pero los privados dos y tres, y aun más han de ser, quedando la unidad reservada para lo mayor y supremo»[12].

Otra cosa es la privanza de uno solo, es decir, según nuestra interpretación, la existencia del Valido mismo. Ya Carlos V había advertido explícitamente a su hijo que «ni agora, ni en ningún tiempo, ni de ningún otro, antes tratad los negocios con muchos, y no os ateys ni obligueis a uno solo; porque aunque es más descansado, no os conviene...porque luego dirán que sois gobernado...»[13]. Por otra parte, es bien conocido que el Emperador gobernó con varios consejeros y secretarios: Gattinara, Granvela, Cobos, etc.[14]. A su vez, de Felipe II se dijo que tuvo varios privados, pero no se dijo que tuviera un Valido. A Ruy Gómez de Silva, por ejemplo, se le ha considerado Privado del Rey Prudente[15]. «Fue Rui Gómez –escribe el cronista Cabrera de Córdoba[16]– el primero piloto en trabajos tan grandes...vivo conservó la gracia de su Rey; muerto le dolió su falta y la lloró su reino, que en su memoria le ha conservado para exemplo de fieles vasallos y prudentes privados de los mayores príncipes». Del cardenal Espinosa, en el mismo reinado de Felipe II, el Conde de Chinchón afirmó que era «el hombre de toda España de quien el rey haze más confiança y con quien más negocios

[10] Ver en pág. 323.

[11] *Los Validos*, 133.

[12] *República y policía christian*a, 215-216,

[13] «Instrucción secreta de 6 de mayo de 1543», en F. de Laiglesia, *Estudios históricos (1515-1555)*, Madrid, 1918.

[14] J. A. Escudero, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, 2 ed., 1976. Y también «El gobierno de Carlos V hasta la muerte de Gattinara. Canciller, Consejos y Secretarios», en B. J. García García (director), *El Imperio de Carlos V. Procesos de agregación y conflictos*, Madrid, 2000, 83-96.

[15] Sobre Ruy Gómez como privado, véase el capítulo «The Privado» de la obra de James M. Boyden, *The courtier and the king. Ruy Gómez de Silva, Philip II, and the Court of Spain*, University of California Press, 1995, 63-88.

[16] *Felipe Segundo, Rey de España*, 4 vols., Madrid 1876-1877; en II, 142.

trata»[17]. Uno, Ruy Gómez, fue llamado *rey Gómez,* y el otro, Espinosa, fue llamado *el otro rey*[18], pero a pesar de ello siempre se tuvo la conciencia de que el poder estaba de alguna forma repartido. Cuando disfrutaba de gran influencia el Príncipe de Éboli, era influyente también el Duque de Alba. A su vez, el período de predominio de Espinosa fue realmente breve, y con unos privados y otros tuvieron además notable peso los secretarios (Francisco de Eraso, Gonzalo Pérez, Antonio Pérez y Mateo Vázquez, principalmente).

En suma, lo que llamó la atención al entrar a gobernar Felipe III no fue que el rey tuviera amigos y hombres de confianza, sino que sólo tuviera uno. De forma bien clara lo expresa cierta relación de la época: «También a dado y da mucho que decir la *privanza de uno solo,* cosa no aprovada por ninguna razón de Estado, y el prudentísimo rey don Felipe Segundo siempre lo aborreció... Las razones que se dan para eso son muchas y de importancia... La primera será el descontento general que tienen todos los vasallos, y principalmente los criados y ministros del Rey, en ver toda la auctoridad, provechos y honras *en una persona sola*, cosa que engendra muy malos humores... Añádase a esto que *estando el poderío en un solo,* aunque sea un ángel, o se haze o parece malo de llevar y casi insufrible»[19].

Así pues, si la inmensa mayoría de los autores estuvo de acuerdo en que el rey tuviera amigos o privados que disfrutasen de parcelas de poder, muchos menos fueron los que defendían al Privado único, favorito real o Valido. Entre ellos se suele mencionar a fray Pedro de Maldonado, quien escribe su *Discurso del perfecto privado* a principios del siglo XVII a modo de justificación teórica de la presencia de Lerma[20]. En él Maldonado afirma: «Nunca al pueblo de Dios le fue bien sino cuando su Príncipe tenía un buen privado. Faraón un Joseph; Asuero un Mardocho; Baltasar un Daniel, y Saúl un Samuel». Es decir, que si aquellos legendarios dirigentes tenían un solo privado y ello fue beneficioso para el pueblo de Dios, también habría de serlo que lo tenga el propio príncipe cristiano. Ahora bien, los ejemplos de la historia sagrada que aporta Maldonado, no son siempre en favor de un privado único, sino también de varios o de los privados en general. Así, según él, el mismo Jesucristo habría tenido dos: el apostol Juan, «su querido en particular», y el apostol Pedro, «su vicario»[21].

Ahora bien, si resultó chocante en el tránsito de Felipe II a Felipe III el paso de varios privados a uno solo, ya bien entrado el siglo XVII los teóricos tuvieron

[17] Carta de Chinchón al Duque de Alburquerque fechada en Madrid el 15 de diciembre de 1566 (Archivo General de Simancas, Estado, leg. 148, núm. 181).

[18] Escudero, *Felipe II: el rey en el despacho*, Madrid 2002, 110 y 202.

[19] Biblioteca Nacional de París, manuscrito Du Puy 22, folio 11. Los subrayados son míos.

[20] A. Feros, *El Duque de Lerma*, 217 y ss. También, del mismo autor, «Imágenes de maldad, imágenes de reyes: visiones del favorito real y el Primer Ministro en la literatura política de la España moderna, c. 1580-c. 1650», en Elliott-Brockliss, *El mundo de los valido*s, 293-319, especialmente, 303-304.

[21] Estos textos en Feros, *El Duque de Ler*ma, 218.

que justificar o reprobar al único privado o favorito, pues era lo que realmente había. Así en el reinado de Felipe IV, Quevedo, tras dar por sentado en su *Política de Dios y gobierno de Cristo*[22] que los reyes habían de tener criados que disfrutaran de distinta confianza y a los que dispensarían mayor o menor afecto, llega a admitir que «entre ellos podrá ser que uno solo sea dueño de la voluntad del Príncipe». Y en el reinado de Carlos II, Juan Baños de Velasco, refiriéndose al Valido en una obra dedicada al monarca, comenta que «lo más conforme es necesitar el rey y los súbditos deste Primer Ministro a quien secunde con sus favores y él le sirva con su debido obsequio»[23]. En todo caso, no faltará en los teóricos más templados y hasta en los apologistas del Valido, la salvedad de que en última instancia la decisión final de las cuestiones de gobierno ha de corresponder al monarca. Con otras palabras de Quevedo, «rey que llama criado al que le violenta y no le aconseja, al que le gobierna y no le sirve, al que toma y no le pide, no pasa la majestad del nombre: es un esclavo a quien para mayor afrenta permite Dios las insignias reales»[24].

II. VALIDOS Y PRIMEROS MINISTROS

Al estudiar la serie de poderosos personajes que actúan como *número dos,* tras el monarca, en la España del XVII, Tomás y Valiente caracterizó a los validos con dos notas: su encumbramiento a través de la amistad con el rey y el haber logrado mediante ello una intervención directa en las tareas de gobierno[25]. De acuerdo con semejante diagnóstico no merecerían la consideración de validos quienes hubieran llegado al poder por intrigas palatinas o por la fuerza, ni tampoco –cabe añadir– los amigos del rey cuya amistad hubiera quedado en el entorno privado sin trascender a lo público.

Aplicando aquellos dos parámetros a quienes aparecen en la cúspide política en los reinados de Felipe III, Felipe IV y Carlos II, se llegaría así a un catálogo de seis Validos: Lerma, Uceda, Olivares, Haro, Nithard y Valenzuela. Y no serían Validos, sino otra cosa, quienes llegaron al poder por la pura fuerza (don Juan José de Austria) o por la presión de partidos y camarillas cortesanas (Medinaceli y Oropesa).

Ahora bien, semejante diagnóstico, que nos parece sumamente atinado y aceptable en lo fundamental, requiere alguna matización u observación complementaria. En primer lugar, que el hecho de que el Valido deba su preeminencia al puro favor regio, no implica que sea un amigo sin más y que no desempeñe

[22] En *Obras,* BAE, tomo XIII, 51-52.
[23] *El ayo y maestro de Príncipes, Séneca en su vida*, Madrid, 1674.
[24] *Política de Dios y gobierno de Cristo*, 32. *Vid.* Tomás y Valiente, *Los Validos*, 137.
[25] *Los Validos*, 32.

puestos en el aparato de gobierno. O dicho con otras palabras, que el Valido logre situarse por encima del total gobierno de la monarquía y que mande a todos en nombre del rey, no quiere decir que él mismo no desempeñe tal o cual puesto. Al tratar de Lerma, por ejemplo, y para ilustrar que el Valido sólo manda por el favor regio y sin ninguna apoyatura institucional, Tomás y Valiente comenta que no fue ni siquiera consejero de Estado y que no tuvo ningún oficio en la Corte[26], lo que es de hecho inexacto porque Lerma sí fue, y desde el principio, consejero de Estado, como lo serán después Olivares y otros, y recibió además el nombramiento cortesano de Caballerizo Mayor. Lo que sucede es que, siendo tan importante pertenecer al Consejo de Estado[27], la preeminencia absoluta de Lerma no fue consecuencia de ello (había y habrá otros muchos consejeros de Estado) sino de la amistad con el monarca y de la predilección con que éste le distinguió.

Si esto es así con los Validos del xvii, lo es también con los anteriores y posteriores. Alvaro de Luna fue entre otras cosas Condestable de Castilla, probablemente el cargo más importante de la Administración medieval[28], y Godoy fue Secretario del Despacho o Ministro de Estado, sin duda el más importante de los Ministerios de la Administración moderna[29], pero semejantes cargos no fueron definitorios por sí mismos pues en otras épocas hubo también otros muchos Condestables o Ministros de Estado que no lograron relevancia especial, porque lo característico de aquellos personajes no fueron los cargos que desempeñaron sino el haber logrado el monopolio de la amistad y favor regio.

De esta suerte, el cargo desempeñado por el Valido de turno no fue decisorio para explicar su predominio, porque lo que le sustentaba en la cúspide no era ser tal o cual cosa, sino estar a la vera del monarca y disfrutar en exclusiva de su confianza. En ese sentido, el del sustento de su privanza, todos los Validos son iguales: mandan en tanto en cuanto el rey lo quiere y confía en ellos, sin que importe gran cosa el puesto institucional –Condestable, Ministro, Consejero, Caballerizo, Sumiller, etc.– que desempeñan. Y si fuera cierto, como los autores han repetido desde Ranke a Tomás y Valiente, que Felipe III delegó su firma en Lerma, y que la firma de éste valió tanto como la del rey, habría que afirmar que Lerma fue un Valido extraordinario o que tuvo unos poderes jurídicamente excepcionales que no tuvo nadie, pues de ningún otro Valido se afirma algo semejante. Sin embargo, como creemos haber demostrado en el artículo sobre Lerma reproducido en mi libro *Administración y Estado en la España Moderna*, semejante afirmación es irreal

[26] *Los Validos*, 80.

[27] Sobre este capital organismo, F. Barrios, *El Consejo de Estado de la Monarquía absoluta, 1521-1812*, Madrid, 1984.

[28] J. M. Calderón Ortega, *Alvaro de Luna: riqueza y poder en la Castilla del siglo xv*, 107.

[29] La Secretaría del Despacho de Estado será el Ministerio de Estado, antecedente del Ministerio de Asuntos Exteriores. Sobre ello, B. Badorrey, *Los orígenes del Ministerio de Asuntos Exteriores*, Madrid, 1999.

–fruto de un equívoco repetido– y carece por completo de fundamento. Todos los Validos, en fin, habrían tenido el poder de mandar en nombre del rey, como también mandaron en nombre del rey todas las personalidades políticas (en el XVI los grandes secretarios y en el XVIII los grandes ministros) que antes y después gozaron de esa misma confianza de los monarcas.

Otro problema fundamental es la aparición, con alguno de estos personajes, del título de Primer Ministro, lo que nos lleva a una cuestión clave cual es las semejanza o diferencia institucional del Valido y del Primer Ministro, es decir, qué fue una cosa –ser Valido– y qué fue la otra –ser Primer Ministro– si es que no fueron lo mismo, tema que se nos antoja problemático, abierto y necesitado de ulteriores indagaciones, las cuales quizás deberían partir de una tesis y de una hipótesis previas. La tesis, lo que cabe afirmar y constatar, es que ser Valido –como ser amigo del rey, o, mejor dicho, como ser único gran amigo del rey– es un fenómeno de hecho, extrainstitucional, aunque luego se proyecte a dirigir la maquinaria del Estado. Por eso no hay título de Valido, ni el Valido como tal tiene sueldo ni rango determinado en la Administración pública que dirige, ni figura como tal en el sistema de precedencias u honores. Todo eso les corresponde a quienes ostentan el valimiento en función del otro cargo concreto que desempeñan –Condestable, Sumiller, Consejero o Secretario de Estado, etc.–, pero no en función de ser Validos. La hipótesis, a su vez, es si el cargo de Primer Ministro, que con el tiempo llegará a tener título preciso, significa la institucionalización del valimiento. O, dicho con otras palabras, si esa condición amorfa e inaprensible del Valido, cuaja institucionalmente en la figura del Primer Ministro.

Tras una precisión elemental, la de que en la terminología del Estado moderno en España hay una acepción genérica de *ministro* –de *ministrare*, esto es, de servir un cargo u oficio[30]– y otra técnica que se corresponde con los Secretarios del Despacho que ocupan la cúspide de la Administración Central a partir del XVIII, hay que señalar que los Validos fueron ocasionalmente y desde el principio calificados como *ministros*, debiendo ser entendido ese calificativo como genérico habida cuenta de que en el XVII sólo existe el llamado *sistema polisinodial* o de Consejos, y de que el *ministerial*, de Secretarios del Despacho o ministros aparecerá después. Lerma fue así llamado, en ese sentido genérico, *ministro* o *ministro principal del rey*, como precisamente le califica Baltasar Alamos de Barrientos en su *Norte de Príncipes*[31]. Mucha más precisión y fijeza, con todo, parece tener el tema con Olivares, en la medida en que, según ha destacado Elliott[32], ciertos cortesanos le llaman en sus cartas *principal ministro o primer ministro de España*, y que él mis-

---

[30] Sobre el oficio público bajomedieval, en la antesala de ese Estado moderno, véase la obra de J. M. García Marín, *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, Sevilla, 1974.

[31] Ver el cap. 6, «Primer Ministro del Rey» de la obra de Feros, *El Duque de Lerma*, 201 y ss.

[32] J. H. Elliott y J. F. De la Peña, *Memoriales y cartas del Conde Duque de Olivares*, Madrid, 1978-1980; en I, 203-204. También en *El Conde-Duque de Olivares*, 183.

mo en cierta misiva al Papa asegura que algunos están «clamando contra mí como al *primer ministro* del rey nuestro señor». Con todo, según parece, Olivares debió considerar la denominación de *privado* como peyorativa, prefiriendo en cambio la de *ministro.* Así, en ciertas *Reflexiones políticas y cristianas* que dirige a Felipe IV[33], tras proponer una serie de remedios asegura que con ello «cesará también la razón del nombre de Privado y lo más apetecido de su ejercicio, porque de solo esto se compone; que el servir en los Consejos y dar su parecer en las cosas de oficio, está tan lejos de ser ejercicio de Privado, que si no son cuatro Embajadores no habrá hombre que se llegue a sus puertas». Por lo demás, esa preferencia por la calificación de *ministro* la compartirá el propio rey, pues en el decreto de cese de Olivares que Felipe IV dirige al Consejo de Cámara manifestando el propósito de reasumir el gobierno, advierte el monarca «que la falta de tan buen *ministro* no la ha de suplir otro sino yo mismo»[34].

El Valido siguiente, don Luis de Haro, aparece también como *ministro* y como *Primer Ministro.* Y así en la misma carta que Felipe IV escribe a Sor María de Agreda el 30 de enero de 1647, justificando el nuevo abandono del poder[35], el rey recuerda a la monja que en ninguna de las monarquías antiguas o modernas «ha dejado de haber un ministro principal o criado confidente», mientras cierto autor de la época, Eugenio Carreto, asegura que el monarca «declaró a los seis meses a don Luis de Haro por su Primer Ministro»[36], y otro, fray José Laínez, define al favorito en su libro *El Josué esclarecido* como «primer ministro del rey»[37]. En todo caso, la consagración oficial de esa denominación de Primer Ministro la encontramos en el tratado de los Pirineos, a cuyo término los reyes de España y Francia declaran enviar a Haro y al Cardenal Mazarino a la frontera con los poderes pertinentes, siendo ambos personajes calificados de *Primeros y Principales Ministros*[38].

Ahora bien, ¿tenía esa denominación algún trasfondo institucional?. Con toda probabilidad, no. Llamar entonces a alguien *Primer Ministro* debía ser lo mismo que llamarle *principal Ministro*, es decir, reconocer la preeminencia del favorito, sin que esa preeminencia fuera acompañada de título, sueldo o puesto preciso en la cúspide de la Administración. Llamar a alguien *primer* o *principal Ministro* no era otra cosa que dignificar aquel antiguo calificativo de *privado* que se había tornado controvertido y para muchos odioso. En suma, un brindis al sol. Pero según acontece en la biología política, donde al igual que en la de los seres vivos la función crea el órgano, de llamar a alguien tantas veces *Primer Ministro* se

[33] Las publicó Tomas y Valiente.

[34] G. Marañón, *El Conde-Duque de Olivares*, Apéndice XXVIII, 464.

[35] F. Silvela, *Cartas de la venerable madre Sor María de Agreda, y del Señor Rey don Felipe IV*, 2 vols., Madrid, 1885; en I, 183 y ss.

[36] Tomás y Valiente, *Los Validos*, 16.

[37] Feros, «Imágenes de maldad, imágenes de reyes», en Elliott-Brockliss, 305.

[38] Tomás y Valiente, *Los Validos*, Apendice IX, 175.

debió pasar a darle un título con ese nombre. Y así, a tenor de los datos que proporciona la profesora Camino Fernández, un personaje como Valenzuela debió recibir el título de Primer Ministro. Y merced a la investigación de la profesora Dolores Alamo, sabemos que ese título lo recibió Medinaceli y conocemos además el título mismo. Un título en el que Carlos II confiesa que «haviendo pedido a Dios me alumbre los medios de que devo valerme para el expidiente de tanto como está a mi cargo, he reconocido por la formalidad de govierno de mi Monarquía y las ocurrencias de aora nezesitan, de primer ministro», para luego confesar que «no e dudado en cargar que me acudas en esta forma, así por tus grandes obligaciones como por lo que en ti *(he)* experimentado, por lo qual he mandado a mi confesor te exprese este mi ánimo creiendo de tu buena ley te sacrificarás en obedecerme, seguro de que conozco quanto arás en esto por mi servicio». Este es el título de Primer Ministro de 21 de febrero de 1680[39]. Un título, en fin, sin perfiles institucionales, sin señalamiento de sueldo, deberes, derechos ni obligaciones. Como decíamos antes, un brindis al sol.

En cuanto al siglo XVIII, en el que ya hay varios Secretarios del Despacho que, mediada la centuria, son calificados oficialmente de *Ministros*[40], en el sentido técnico de titulares de los departamentos de la Administración Central, cabe decir que entonces hay un Secretario o Ministro que goza de especial rango: el Secretario del Despacho de Estado o Ministro de Estado. Es lo que podríamos llamar la *preeminencia cualitativa o institucional.* A lo largo de toda la centuria, el Secretario del Despacho de Estado precede a los demás, y, por ejemplo, cuando en 1787 se constituye la Junta Suprema de Estado, antecedente orgánico del Consejo de Ministros, su presidente de hecho –sin nombramiento como tal– es el titular de Estado, el Secretario o Ministro, Conde de Floridablanca[41]. Pero junto a ello ocasionalmente se da también una *preeminencia cuantitativa* de determinados ministros que no son de Estado y que acumulan varios departamentos, como aconteció con José del Campillo y el Marqués de la Ensenada, quienes fueron titulares de Hacienda, Marina e Indias y Guerra en los reinados de Felipe V y Fernando VI. Cuando eso sucede, y junto al ministro que regenta el departamento de teórico mayor rango (el de Estado/preeminencia cualitativa) se da otro que acumula varios otros (preeminencia cuantitativa), podemos hablar y hemos hablado de un *sistema en equilibrio*[42].

---

[39] Copias de este título se encuentran en la sección Egerton de la *British Library*, núm. 2082, folio 303, y núm. 338, folio 543.

[40] Al estudiar la figura del Secretario del Despacho de Estado, la profesora Badorrey advierte que fue en el Decreto de 4 de diciembre de 1746, nombrando a Carvajal «nuestro Consejero y Ministro de Estado», cuando por vez primera se denomina a alguien *Ministro* en lugar de *Secretario del Despacho (Los orígenes*, 84-86).

[41] Sobre ello, véase mi libro *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 2 vols., 2.ª ed. Madrid, 2001.

[42] *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 163.

Ahora bien, si hay ministros en el XVIII, ¿hay acaso Primer Ministro?. Por de pronto procede señalar que, tras la pésima experiencia de los Validos y Primeros Ministros con el último de los Austrias, la predisposición de los Borbones hacia ellos no debió ser precisamente buena. Y así cuando Luis XIV asesora a Felipe V sobre la forma y manera de gobernar, se despide de él con una significativa advertencia: «concluyo dándoos un consejo de los más importantes: no os dejeis gobernar; sed siempre amo, ni tengais favorito ni primer ministro»[43]. Pese a ello, conforme avance la centuria sucederán dos cosas. Por una parte que el Secretario del Despacho de Estado adquirirá el reconocimiento formal de *Primer Secretario*. Por otra, que hay dos personajes extranjeros, el italiano Alberoni y el holandés Riperdá, que aparecen en determinados momentos al frente del conjunto de la Administración con un rango muy especial y son tenidos en boca de muchos por Primeros Ministros.

En cuanto al reconocimiento de *Primer Secretario* que se da al titular de Estado, lo que podría equivaler en cierto modo al reconocimiento de *Primer Ministro* pues los Secretarios del Despacho eran entonces, según sabemos, los Ministros, hay que decir que nos encontramos con esa denominación de *Primer Secretario* –o la correlativa, para la oficina, de *Primera Secretaría*– en documentos oficiales de distintas fechas. Así por ejemplo en 1759 con ocasión del nombramiento de Ricardo Wall como consejero de Estado[44]; en 1776 al ser designado como Secretario del Despacho de Estado Floridablanca[45]; en 1792 cuando fueron nombrados el Conde de Aranda[46] o Godoy[47]; en 1798 cuando el propio Godoy fue exonerado y se nombró a Saavedra[48]; en 1800 con ocasión del nombramien-

---

[43] W. Coxe, *España bajo el reinado de la Casa de Borbón. Desde 1700 en que subió al trono Felipe V hasta la muerte de Carlos III acaecida en 1788*, 4 vols., Madrid, 1846-1847; en I, 88.

[44] Comunicación de Isabel de Farnesio al Consejo de Estado de 5-X-1759: «La particular satisfacción y agrado que han merecido al Rey, mi Señor y Hijo, los muchos y distinguidos servicios de D. Ricardo Wall, cavallero comendador de Peñausende en la Orden de Santiago, teniente general de sus Reales egércitos, y su *Primer Secretario de Estado y del Despacho* de la misma negociación...» (en Badorrey, *Los orígenes*, 118, nota 3).

[45] Comunicación de Grimaldi a Floridablanca de 12-XI-1776: «Con este motivo, juzgando S. M. que en la instrucción, mérito y prendas de V. S. I. hay toda la proporción necesaria para servir con entera satisfacción y confianza de S. M. la *Primera Secretaría de Estado y del Despacho...*» (en Badorrey, *Los orígenes*, 155).

[46] Decreto de 28-II-92: «Al mismo tiempo que por otro decreto de este día he resuelto restablecer el exercicio del Consejo de Estado, nombrando para Decano de él al Conde de Aranda, he determinado se encargue interinamente, y hasta que Yo ordenare otra cosa, de la *Primera Secretaría de Estado y del Despacho...*» (en Badorrey, *Los orígenes*, 208-209).

[47] Título de 16-XI-1792: «Don Carlos, por la gracia de Dios... Por quanto atendiendo a los buenos e importantes servicios de vos, Dn. Manuel Godoy y Alvarez de Faria...he tenido por bien nombraros, como en virtud de la presente os nombro, por *mi primer Secretario de Estado...*» (en J. A. Escudero, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, 2 ed., Madrid, 1997, 21, nota 14).

[48] Aranjuez, 28-III-1798: «He venido en acceder a las reiteradas súplicas que me ha hecho el Príncipe de la Paz, así de palabra como por escrito, para que le eximiere del empleo de *Primer*

to de Pedro Ceballos[49], etc., etc. El Secretario del Despacho o Ministro de Estado disfrutaba, en fin, de un superior rango. Ahora bien, ese superior rango no le facultó –como hubiera sido propio en el caso de un Primer Ministro– para intervenir en el conjunto de la Administración y supervisar todos los departamentos. Creemos por ello que el Primer Secretario de la Administración borbónica del setecientos no fue propiamente un Primer Ministro.

En cuanto al caso de los dos personajes extranjeros, Alberoni y Riperdá, el primero de ellos controló el gobierno de España (constituido entonces por Consejos y Secretarías del Despacho) entre 1715 y 1719, sin ser él mismo Secretario del Despacho o Ministro. Alberoni recibió ciertamente poderes extraordinarios, que se acrecentaron en 1717 cuando el 26 de octubre le fue concedido «todo el poder autoridad y facultad que se requiere sin limitación alguna para tratar y concluir qualquiera paz con qualquiera potencia», y además «plena facultad y autoridad de dar las órdenes y disposiciones necessarias para todo lo que mira a Hacienda, Marina y Guerra». Mediante esta concesión[50], según hace notar el profesor Perona, Alberoni quedó convertido de hecho en Primer Ministro aunque jurídicamente no pueda ser considerado como tal al no haber recibido título ni nombramiento alguno[51]. Estando de acuerdo con ello, añadiríamos alguna observación. En primer lugar que lo que esa concesión contiene no es, según parece, un poder extraordinario de carácter general, como sería el propio de un Primer Ministro, sino otros más concretos, aplicados a la política internacional en paz o en guerra (de ahí las referencias a las cuestiones de Marina y Hacienda, conexas con ella). Por eso se concedieron los tales poderes –según reconoce el texto– *a fin de que estando Yo armado, pueda lograr una paz honorable y ventajosa.* Y en segundo lugar, que los tales poderes concretos fueron dados al parecer en un clima de recato y cierto secreto[52], lo que evidentemente resta peso institucional a quien los disfrutó.

El Barón de Riperdá, por su parte, tras no pocas peripecias, adquirió máxima notoriedad en el bienio 1725-1726. El 12 de diciembre de aquel año fue objeto de un único –desde el punto de vista formal y documental– y doble nombra-

---

Secretario de Estado y del Despacho... Y he nombrado para que sirva interinamente dicha *Primera Secretaría de Estado y del Despacho* a D. Francisco de Saavedra...» (en Badorrey, *Los orígenes, 252).*

[49] *Comunicación de Carlos IV al Consejo de* Estado el 13-XII-1800: «Hallándose vacante el empleo de *Primer Secretario de Estado y del Despacho* por separación de D. Francisco de Saavedra, he venido en nombrar para él a D. Pedro Ceballos Guerra» (en Badorrey, *Los orígenes*, 269).

[50] Fue publicada por Badorrey, *Los orígenes*, 40.

[51] D. A. Perona Tomas, «Apuntes sobre el perfil institucional de Alberoni, Riperdá y Godoy», en *Anuario de Historia del* Derecho español, LXVIII (1998), 83-150; ref. en 107 y 110. Reproduce con ligeros retoques el texto de la concesión en el Apéndice II, p. 132.

[52] Es inimaginable un secreto total y que no fueran conocidos por nadie, porque al menos tuvieron que ser notorios a las autoridades militares y financieras que habrían de acatarlos. Si no, carecerían de sentido.

miento –en cuanto al contenido– de Secretario de Estado y de Secretario del Despacho, ambos genéricos y sin aplicación conocida[53]. Desde los contemporáneos de entonces a nuestros días, la condición institucional de este personaje ha sido objeto de muy diversas calificaciones, a partir sobre todo de esa designación genérica de Secretario del Despacho, insólita por cuanto todas las que conocemos, antes y después, se aplican a un ramo concreto de la Administración. Por ello le calificamos en su día de Secretario del Despacho *sin negociación señalada*[54], siendo tenido sin fundamento por muchos como Primer Ministro aunque tampoco recibiera título. Perona le niega incluso la condición de favorito o privado[55].

En el siglo XVIII, en fin, hay dos propuestas de interés, formuladas por importantes personajes que formaron parte de gabinetes ministeriales, sobre la conveniencia de institucionalizar esa figura del Primer Ministro. De un lado, la contenida en el *Testamento político* de José Carvajal[56], de 1745, donde puede leerse:

> «El Rey se ha fijado en no tener un primer Ministro, y ha tenido grandes ventajas en tenerlos; y si no miren desapasionadamente lo que hizo el Cardenal Alberoni; dejo los meses de Riperdá, que el acordarse de tal locura sonroja; y digo que si Don José Patiño hubiera sido *primer Ministro declarado*, hubiera hecho grandes cosas, y siendo Secretario no pudo menos que dejar de hacer muchas; pero el caso es que de no querer el Rey tener un primer Ministro, ha pasado en tener muchos; porque no nos engañemos, ¿hay primer ministro que pueda hacer más a su gusto, que cada Secretario lo hace en sus dependencias?; puede ser que no pueda el primer día, el octavo, ni el veinte, pero el veinte y uno ha de salir; pues aquí de la razón, si es malo tener un primer Ministro, peor es tener varios; si es bueno, mejor es que lo sea uno solo»[57].

Bastantes años después, en 1781, el Conde de Aranda, entonces embajador en París, remite al Príncipe de Asturias, a petición suya, un *Plan de gobierno* como remedio al diagnóstico hecho de que «la máquina de la monarquía está desbaratada». Ese plan propone una estructura político-administrativa com-

---

[53] J. L. Bermejo Cabrero, «Sobre la caracterización institucional de Riperdá», en *Anuario de Historia del Derecho español* LX –por error figura en portada LIX– (1990), 551-555.

[54] *Los orígenes del Consejo de Ministros*, I, 75 y ss., donde se recogen las versiones de los distintos autores antiguos y modernos. Un panorama completo, revisando el caso, se encuentra en Perona, «Apuntes», 111 y ss.

[55] «Tampoco era un favorito o un privado, pues a la amistad es preciso añadir una actividad soterrada; por el contrario, ésta fue pública» *(Ibidem*, 122).

[56] *Testamento político reducido a una idea de un gobierno católico, político y militar, como conviene para la resurrección y conservación de España*, publicado en la *Continuación del almacén de frutos literarios o Semanario de obras inéditas*, I, Madrid, 1818, 1-160. Ha sido estudiado por Badorrey, *Los orígenes, 93-96.*

[57] En *Los orígenes*, 95. El subrayado es mío.

puesta por el rey, un *ministro confidente*, el Consejo de Estado y los Secretarios de Estado y del Despacho o Ministros normales. Aquella figura, la del *ministro confidente*, corresponde en realidad a la del Primer Ministro:

> «El ministro confidente vigila sobre el cumplimiento de los otros, trabaja, discute con ellos, dirige las especies para enterar al rey de sus circunstancias; y quando cada secretario lleva su despacho, ya puede estar seguro el rey de su precedente examen y de la verdad en el todo de lo que lleva, pues por la intervención anterior del ministro celador no cabe amasijo ni reserva, y a más hallándose presentes los dos, puede su Magestad interrogarlos, oirlos y ladearse o no al uno, a los dos, u a ninguno. En viendo el soberano las cosas en limpio como son, resuelve con sus luces superiores siempre lo mejor. La intervención entre dicho ministro y el diferente secretario del despacho sugeta a uno y otro. Aquél no es arbitrario, porque los materiales paran en poder del secretario; y éste tampoco, por el examen de aquél. Si son hombres de ir derechos, esta sugeción no incomoda, y si no lo fuese alguno, la merece; con que se ha de reducir cada asunto a la opinión acorde de los dos, o a la diversidad en ella, y a la final decisión del príncipe. Sea ésta qual fuere, se sigue que el cumplimiento es exacto, porque ministro y secretario uno por otro se guardarán bien de desviarse de la suprema voluntad cuio texto consta a ambos»[58].

En resumen, pues, notables políticos del XVIII propugnan la creación, o, más bien, la formalización de ese *Primer Ministro declarado* o *ministro confidente*, que no llegará a hacerse realidad. Señalemos finalmente que en el XIX, cuando ya se hizo usual la calificación de *ministros*, existiendo el Consejo de Ministros desde 1823, en una primera etapa el Ministro de Estado siguió conservando su mayor rango. Ese Secretario o Ministro de Estado fue autorizado desde 1824 a hacer uso del título de *Presidente del Consejo de Ministros*. Más tarde, a partir del Estatuto Real de 1834, la presidencia del Consejo se configura como cargo independiente y llega a recaer en ministros que no son de Estado. Por último, en 1840 accede al puesto un personaje, el general Espartero, que ya ni siquiera es ministro. Desde entonces el Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros es una figura orgánica distinta, autónoma e independiente, representativa del partido político que ha alcanzado el poder y a quien corresponde, tras ser nombrado por el monarca, la propuesta de designación del gabinete ministerial[59].

---

[58] El *Plan de gobierno* lo reproduce R. Olaechea en su obra *El Conde de Aranda y el «partido aragonés»*, Zaragoza, 1969, 157-182; ref. en 171-172. Me he referido a él, comentando la figura de ese *ministro confidente*, en *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 369 y ss.

[59] Sobre ello, J. A. Escudero, «La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros», *Anuario de Historia del Derecho español*, XLII (1972), 757-767.

III. VALIDOS Y SECRETARIOS

A lo largo del siglo XVI, y especialmente en el reinado de Felipe II, el gobierno y el despacho de los reyes se articula en base a los secretarios, los cuales figuran en los diversos Consejos y Juntas, o bien trabajan directamente con el monarca a modo de secretarios privados. Todos esos secretarios mantienen un despacho por escrito con el rey, y algunos más importantes (los Secretarios de los Consejos de Estado y Guerra; los privados y los de alguna Junta muy especial como la de Obras y Bosques) trabajan además con el monarca mediante entrevistas personales y mantienen lo que se llamó *despacho a boca.* El siglo XVI, pues, y más especialmente la segunda mitad, fue la edad de oro de los secretarios, y sobre todo de aquellos que mantuvieron con el rey el doble despacho a boca y por escrito[60].

¿Qué significó, sobre esos presupuestos, la irrupción de los Validos a la entrada del siglo XVII?. Pues exactamente que los Validos arrebataron a los secretarios el despacho *a boca,* propio de las entrevistas personales con el rey. Un informado contemporáneo, Francisco Bermúdez de Pedraza, testigo de los hechos y excelente conocedor de estos problemas, escribió en 1620 una obra titulada *El Secretario del Rey*, en la que se dirige a Felipe III con las siguientes palabras:

> «V. M. no ha tenido Secretario privado porque los Grandes de España afectos de su servicio toman este cuidado, despachando con su Real Persona a boca las consultas y los expedientes del Secretario, pues el exercicio es el que le haze y no el nombre; que es la mayor grandeza suya aver ocupado los Grandes su exercicio, y a los Secretarios les ha quedado el nombre y la pluma, privados de la acción principal de negociar y resolver a boca con V. M. las cosas más graves que se ofrecen»[61].

El texto refleja lo que efectivamente pasó. Los Secretarios de Estado perdieron en el XVII el despacho *a boca* que habían tenido en el XVI sus antecesores (Cobos, Antonio Pérez, Zayas, Juan de Idiáquez, etc.). Al Secretario de la Junta de Obras y Bosques le pasó más o menos lo mismo, y quienes desempeñan ese mismo cargo en el XVII parecen un pálido reflejo de los poderosos Hoyo e Ibarra en el XVI[62]. Los secretarios privados, en fin, desaparecieron y ya no hubo gente como aquel Mateo Vázquez que fue llamado admirativamente *archisecretario* de Felipe II. Todo el despacho *a boca* pasó, como Bermúdez de Pedraza dice, a los Grandes, es decir, a los nobles. O para las fechas en que Pedraza escribe, a Lerma y Uceda, los que habían sido Validos hasta entonces. Y así, si en el XVI prevalecieron unos Secretarios de clase media, ahora, en el XVII, prevalecerán estos Validos nobles.

---

[60] Para estas cuestiones me remito a mi libro *Los Secretarios de Estado y del Despacho.*

[61] La obra se publicó en Granada. Mi referencia figura en p. 12.

[62] Véase el libro de F. J. Díaz González, *La Real Junta de Obras y Bosques en la época de los Austrias*, Madrid, 2002.

Según ya hice notar en otra ocasión[63], la interposición de los Validos entre el monarca y los hasta entonces influyentes Secretarios de Estado, redujo a éstos a su puro papel administrativo, dependiente por supuesto del nuevo y poderoso Valido de turno. Pero la desaparición del secretario privado del monarca, que anotaba las consultas, resumía memoriales y cartas, y enviaba y reenviaba papeles, tuvo además otras consecuencias de enorme alcance. El Valido, desde luego, sustituyó al Secretario en el despacho verbal con el rey, pero Lerma y sus sucesores, con independencia de que anotaran las consultas más importantes y las codiciadas propuestas de nombramientos[64], en modo alguno estaban dispuestos a consagrarse a la absorbente y sacrificada carga del papeleo. Así, si el despacho *a boca* con el rey siguió –ahora en las bocas más exquisitas de los Validos–, el despacho por escrito con el rey no siguió, o siguió en muy escasa medida. De esta suerte, conforme avanzó el siglo xvii se fue haciendo patente la arritmia de la Administración y la parálisis del despacho en el núcleo decisorio Rey-Valido. Para remediar el problema, nada más acceder al trono, Felipe IV designará un Secretario que trabaje «en el despacho». Y como había de hacerse cargo de todo ese despacho, el nuevo secretario será conocido como el *Secretario del Despacho Universal*. No estará desde luego junto al rey (como estuvieron antes Mateo Vázquez o Jerónimo Gasol), ni gozará ostensiblemente de poder e influencia, sino que permanecerá recluido en la oscura covachuela de Palacio. De esta suerte, a lo largo de la centuria el Valido de turno mantendrá el despacho *a boca* y será el personaje rutilante de la Corte, mientras el Secretario del Despacho Universal trabajará en un relativo anonimato[65]. Al iniciarse el xviii, en fin, desaparecen o se transforman los Validos según lo dicho, pero aquel humilde Secretario del Despacho, mediante sucesivos desdoblamientos de su cargo, se constituye en base y piedra angular del futuro y definitivo régimen ministerial.

IV. OTRAS OBSERVACIONES, FIN DEL VALIMIENTO

A la vista del panorama de favoritos y Validos presentes en la Europa del siglo xvii, o, más precisamente, entre 1550 y 1650, algunos autores han intentado una caracterización institucional del fenómeno y de sus protagonistas. Así por

[63] Véase el apartado «Validos y Secretarios» en el tomo I de *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 232-237, y los comentarios que sobre ello hace Tomás y Valiente en la citada segunda edición de *Los Validos*, 41 y ss.

[64] Sobre el trabajo de Lerma al respecto, véase en este libro el estudio de Ricardo Gómez Rivero, «Lerma y el control de cargos».

[65] El Secretario del Despacho Universal logró cierta notoriedad en los años de minoría de edad de Carlos II, con ocasión de las actuaciones de la Junta de Gobierno dispuesta por Felipe IV antes de morir. Quien lo era entonces –Blasco de Loyola– era al tiempo secretario de esa Junta que despachaba con la reina gobernadora. Véanse Duque de Maura, *Vida y reinado de Carlos II*, 2 vols., Madrid, 1954, I, 63 y ss, y el artículo de la profesora C. Sevilla que figura en este libro.

ejemplo A. Lloyd Moote lo explicó por la conjunción de factores como la debilidad de los reyes, la construcción y el fortalecimiento del Estado y las necesidades consiguientes al problema de la guerra[66]. A su vez, Laurence Brockliss subraya que la singularidad del ministro-privado se manifiesta en tres sentidos principales: la condición masculina del personaje y su imposición independiente del atractivo personal (lo que le habría de diferenciar del mundo cortesano de amantes y concubinas); su condición de hombre que trabaja y dirige la Administración y ejerce el patronazgo, y su independencia de pensamiento y criterios respecto al rey protector, diferenciándose así del mero adulador o cobista[67].

Semejantes criterios, u otros cualesquiera, parecen tan aceptables como cuestionables, y en lo que concierne a los personajes españoles resultan válidos en unos e inaplicables en otros. La masculinidad de un consejero político que ejerce el poder no se nos antoja muy determinante –como no lo sería la del guerrero, el trabajador o el hombre de iglesia– en una sociedad que en términos generales estaba controlada y monopolizada por los varones. Más clara me parece la condición del Valido como hombre que trabaja y está al frente de la Administración, con lo que se diferenciaría del mero favorito cortesano o amigo banal. El Valido es, desde luego, gestor del patronazgo real y dispensador de cargos, con lo que se convierte en el centro de una red clientelar, pero hay que tener en cuenta que antes y después quién manda pretende exactamente lo mismo. Baste recordar los forcejeos en la España de Felipe II por el control del Consejo de Cámara de Castilla (con Mateo Vázquez por medio), o, mucho después, por el control del Consejo de Cámara de Indias, organismos ambos a través de los cuales se procedía a la presentación de candidatos a los oficios públicos, o se otorgaban mercedes.

Por lo demás, frente a los secretarios de extracción social media, los Validos suelen pertenecer al mundo nobiliario o ser gentes integradas en la Iglesia (Richelieu y Mazarino en Francia; aquí Nithard y Lerma en sus últimos años), aunque en ocasiones el encumbramiento no depende exclusivamente de la amistad con el rey, sino de otras circunstancias como la amistad con la reina o la amistad con el príncipe heredero que luego habrá de convertirse en rey. En cuanto a la presunta calidad nobiliaria de los Validos, hay que recordar que los orígenes maternos de un personaje tan significado como don Alvaro de Luna son más que confusos. Valenzuela tuvo acceso a Palacio merced al matrimonio con cierta criada de la reina gobernadora, de quien fue confidente, siendo rechazado como un advenedizo por la nobleza palaciega. Y aquella misma reina regente, doña Mariana de Austria, convirtió en otro momento en Valido a Nithard, que era su confesor. Godoy a su vez, hijo de un regidor del ayuntamiento de Badajoz, debió

[66] «Richelieu as Chief Minister: A comparative study of the favourite in early seventeenth-century politics», en Joseph Bergin y Laurence Brockliss, *Richelieu and his age*, Oxford, 1992.

[67] «Observaciones finales: anatomía del ministro-favorito», en *El mundo de los Validos,* 397 y ss.

su carrera a la predilección de la reina María Luisa. Y en cuanto a la amistad con el príncipe y futuro rey como medio de promoción, el caso de Lerma fue sintomático, como fuera del ámbito de los Validos será sintomático también a fines del XVIII el caso del Conde de Aranda.

En otro aspecto, si los secretarios habían crecido y se habían formado al amparo de estructuras familiares, la relación parental tuvo también alguna relevancia en el mundo de los Validos del XVII. Hubo así dinastías de secretarios –los Pérez (Gonzalo y Antonio); los Eraso (Francisco y Antonio); los Escobedo (Pedro y Juan); los Idiáquez (Juan, Francisco y Martín), etc., etc.–, lo que se explica porque hijos y sobrinos aprendían de padres y tíos un verdadero oficio, el *oficio de papeles*, con sus múltiples prescripciones para formalizar consultas, resumir documentos, titular las cartas o hacer notas de todo tipo. Mucho más extrañas fueron en cambio las razones por las que se dio esa relación familiar en los validos, donde no había ningún oficio que aprender como no fuera la política en general, y que el rey, tras abandonar o cesar a uno, se echara en brazos del pariente del cesado. Felipe III destituye así a Lerma, pero nombra a su hijo Uceda. Baltasar de Zúñiga es tío de su sucesor Olivares, como Olivares es a su vez tío de quien también le sucede, Luis de Haro.

El término de la privanza o del valimiento, como el de cualquier relación de amistad y confianza entre dos personas, se produce a veces de modo natural por la muerte de cualquiera de ellas, rey o Valido. Al fallecer Felipe III, su hombre de confianza, Uceda, hubo de entregar los papeles a otro. Zúñiga y Haro, a su vez, dejaron de ser Validos sólo cuando la muerte les alcanzó. Pero lo normal fue la salida brusca e incluso traumática. Lerma y Olivares abandonan la Corte a medias entre la dimisión y el cese. Nithard y Valenzuela salen violentamente, sufriendo éste incluso un insólito destierro en Filipinas, y el último de los Validos tratados, Godoy, termina su vida en el exilio francés. Peor suerte, en fin, corrió el primero de nuestros personajes, don Alvaro de Luna, decapitado en la plaza mayor de Valladolid.

5. PRIVADOS, VALIDOS Y PRIMEROS MINISTROS EN LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DEL ANTIGUO RÉGIMEN (VIEJAS Y NUEVAS REFLEXIONES) [*] [1]

En el panorama del Antiguo Régimen en España reviste notable interés la figura del Privado o Valido, es decir, de la persona que ocasionalmente aparece, tras el rey, como máxima autoridad de la monarquía. De igual modo, llama la atención en los diversos regímenes políticos del mundo contemporáneo, la presencia habitual de un número 2, que tanto en el sistema de partidos del Estado Constitucional como en las autocracias y dictaduras, disfruta de la máxima confianza del supremo líder político, acumula poderes y controla el aparato de la administración y gobierno. Y es que en la vida política, de ahora y siempre, manda desde luego el que manda (el Rey absoluto en el Antiguo Régimen; el Rey constitucional y el Presidente de la República o del Gobierno después), pero manda también el que es amigo y confidente del que manda; el que tiene acceso directo y personal a él, pudiendo así sugerir o aconsejar lo que se debe o no hacer, a quién hay que nombrar o destituir en los diferentes cargos, y quiénes deben ser los beneficiarios de las múltiples prebendas y sinecuras. Procede, pues, diferenciar bien el rango teórico y el poder efectivo, y ello explica en la historia política la existencia de personajes, como el confesor del Rey, sin rango teórico reconocido pero con máximo poder e influencia[2].

---

[*] Publicado en *Estudios en honor de Bernardino Bravo Lira. Revista Chilena de Historia del Derecho*, 22 (2010), 2 tomos; en I, 321-331.

[1] El presente artículo recoge algunos textos de la «Introducción» del autor al libro colectivo *Los Validos*, publicado por la Editorial Dykinson en 2004; del estudio sobre «Los poderes de Lerma» en el mismo volumen, y de las consideraciones sobre privados y validos contenidas en el *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas* (3ª ed., Madrid, 2003).

[2] Sobre esta figura, véase el libro de Leandro Martínez Peñas, *El Confesor del Rey en el Antiguo Régimen*, Madrid, 2007.

Centrándonos en el Antiguo Régimen, que ahora interesa, la existencia de privados o validos es conocida desde la Baja Edad Media hasta las Cortes de Cádiz; desde personajes como don Alvaro de Luna en la primera mitad del siglo XV a don Manuel de Godoy en el XIX. Don Alvaro monopolizó el favor del rey castellano Juan II, como Godoy monopolizará el de Carlos IV, logrando ambos ascender en la escala social, disfrutar de títulos nobiliarios y acaparar riquezas. Ahora bien, lo que en esos reinados aparece como realidad esporádica o coyuntural, cobra en el siglo XVII perfiles institucionales, sucediéndose unos validos a otros de forma sistemática y reglada, y siendo objeto el valimiento de justificación y estudio por los teóricos de la política. Vamos pues a reflexionar sobre la naturaleza de privados y validos, y la aparición de la figura del Primer Ministro con Austrias y Borbones.

I. PRIVADOS Y VALIDOS

Cabría preguntarse en primer lugar cuál es la diferencia, si existe, entre *privados* y *validos*, términos que a menudo los autores modernos citan de forma indiscriminada y confusa. A nuestro entender, y en base a los textos de la época, *privado* es una persona que disfruta de la amistad y confianza del rey y, como consecuencia de ello, goza de máximo ascendiente político y controla la maquinaria del Estado. Ya los cronistas habían dicho de López Dávalos, en la minoridad de Enrique III de Castilla, que «tuvo gran privanza» con el rey, como lo dirán luego, de forma más rotunda y clara de don Alvaro de Luna, a quien podemos considerar el primero de los grandes validos[3]. Consecuentemente puede haber uno o varios *privados*, compatibles incluso con monarcas autócratas que gobernaron por sí mismos. En cambio, la calificación de *valido* suele hacer referencia, en esos mismos textos, al exclusivismo en el disfrute de la amistad y confianza regia, y en consecuencia también al exclusivismo en el poder y el mando. Ya en el siglo XVI, Carlos V gobernó con consejeros (Gattinara, Granvela) que los autores de la época consideraron *muy privados suyos*, pero tuvo sumo cuidado en entregarse a una sola persona y aconsejó a su hijo, Felipe II: «tratad los negocios con muchos, y no os ateys ni obligueis a uno solo; porque aunque es más descansado, no os conviene…porque luego dirán que sois gobernado». A su vez, de Felipe II se dijo que tuvo varios *privados*, pero no se dijo nunca que tuviera un *valido.* Su colaborador, Rui Gómez de Silva, príncipe de Éboli, por ejemplo, fue considerado por un autor de entonces como «ejemplo de fieles vasallos y prudentes privados»[4], mientras otro personaje, el cardenal Espinosa, que acumuló los cargos de presidente del Consejo de Castilla y de Inquisidor General, fue visto como

[3] Luis SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Orígenes del validaje», en el citado libro colectivo *Los Validos*, 35-40.
[4] Luis CABRERA DE CÓRDOBA, *Felipe Segundo, Rey de España*, 4 vols, Madrid, 1876-1877; en II, 142.

alguien de la máxima confianza de Felipe II. El uno, Ruy Gómez, fue llamado *rey Gómez*, y el otro, Espinosa, fue llamado *el otro rey*, pero a pesar de ello se tuvo siempre conciencia de que el poder estaba de alguna forma repartido y que Felipe II, desde luego, gobernaba por sí mismo. Cuando disfrutó de gran influencia Éboli, era influyente también el Duque de Alba. A su vez, el periodo de predominio de Espinosa fue muy breve, y con unos privados y otros tuvieron en aquel reinado notable peso los secretarios como Francisco de Eraso, Antonio Pérez o Mateo Vázquez. Esto en el siglo XVI. En el XVII cambiarán radicalmente las cosas.

Poco antes de morir Felipe II, en 1598, haciéndose eco de lo que su padre le había advertido a él, aconsejó a su hijo que mantuviera a los colaboradores que le dejaba y que no se confiara exclusivamente a ninguna persona. El cronista González Dávila se hace eco así de las siguientes palabras del rey: «Y también os quiero advertir…que un Príncipe como vos se ha de servir de todos y de cada uno en su oficio, sin sujetaros a nadie, ni dejaros gobernar conocidamente de ninguno»[5]. Pero nada más morir su padre, Felipe III hizo exactamente lo contrario: echó a casi todos los políticos del anterior reinado y llamó a su amigo el marqués de Denia, a quien nombró duque de Lerma, de su Consejo de Estado, camarero mayor, sumiller de corps y comendador mayor de Castilla, haciendo ostensible que depositaba toda la confianza en él. En suma, lo que llamó la atención de los contemporáneos no fue que el nuevo rey tuviera amigos, privados y hombres de confianza, sino que sólo tuviera uno. «También a dado y da mucho que decir –comenta un manuscrito de la época– la *privanza de uno solo*, cosa no aprovada por ninguna razón de Estado, y el prudentísimo rey don Felipe Segundo siempre lo aborreció»[6]. Con el Duque de Lerma entramos así en el siglo XVII y en la etapa de institucionalización de los validos.

II. QUIÉNES FUERON LOS VALIDOS

Ahora bien, a fuer de ser precisos, ¿qué diferencia al valido del hombre ocasionalmente poderoso y quiénes fueron los que podemos considerar *validos* en aquel siglo XVII? Como notas distintivas del valido se han señalado dos: que accede al poder por amistad con el monarca, y que interviene en el gobierno de la monarquía[7]. Si se aceptan esos parámetros, el catálogo de los validos en el siglo XVII quedaría fijado en seis nombres: Lerma y Uceda con Felipe III; Olivares

[5] *Monarquía de España. Historia de la vida y hechos del ínclito monarca, amado y santo don Felipe Tercero*, Madrid, 1771; en libro I, cap. XII, pág. 26.

[6] Biblioteca Nacional de París, ms. Du Puy 22, folio 11. El subrayado es mío.

[7] Francisco Tomás y Valiente, *Los Validos en la Monarquía española del siglo* XVII, 2.ª ed., Madrid, 1982.

y Haro con Felipe IV; y Nithard y Valenzuela, con Carlos II. Repasemos telegráficamente su trayectoria.

En el reinado de Felipe III, Lerma mantiene el poder absoluto durante dos décadas, entre 1598 y 1618, si bien en 1612, debido a un incidente coyuntural, el rey se vio obligado a dirigir una real cédula a los Consejos donde mandaba «que cumplais todo lo que el duque os dixere o ordenare, y que se haga lo mismo en ese Consejo, y podrásele decir todo lo que quisiere saber del». O lo que es lo mismo, que los Consejos tenían que obedecer a Lerma e informarle de cualquier cosa que preguntase. Respecto a Lerma, los autores modernos, siguiendo al historiador alemán Leopoldo von Ranke, han afirmado que llegó a gozar de poderes tan excepcionales como que su firma valiera tanto como la firma del rey, privilegio que no habría alcanzado ningún otro valido, y que precisamente la primera orden que dio Felipe III al subir al trono fue delegar la firma en él. Sin embargo, esto no parece cierto; es fruto de un error de Ranke que ha equivocado a otros muchos hjstoriadores, y la tan traída y llevada delegación de firma –de la que no habla ningún contemporáneo– en realidad no existió pues Lerma mandó siempre en nombre del monarca[8]. Desde el principio del reinado, sin que se ordenara nada, se entendió que había que obedecer al Duque, y por eso la cédula de 1612, al recordarlo comenta: «que aunque esto –*el obedecer a Lerma*– se ha entendido assí desde que yo subcedí en estos Reynos, os lo he querido encargar y mandar agora».

Al abandonar el valimiento y perder el favor regio, Lerma fue sustituido por su hijo el duque de Uceda, «hombre sin virtudes ni vicios», como alguien dijo, que fue miembro de los Consejos de Estado y Guerra, así como alcalde de la Alhambra de Granada y tesorero perpetuo de la Casa de la Moneda de Madrid. Uceda conservará tres años el valimiento, hasta la desaparición del rey en 1621.

Todavía con Felipe III en el lecho de muerte, y según cierto relato de la época, el duque de Uceda se encuentra junto a la cámara regia con el conde de Olivares. «¿Como van las cosas del Príncipe?, le preguntó; y don Gaspar, sin poder reprimir la ambición satisfecha, respondió "Todo es mío". "¿Todo?" replicó el Duque. "Todo sin faltar nada" dijo el Conde»[9]. La conversación, ciertamente, era muestra de la ascendencia de Olivares con el príncipe, y del poder que habría de tener con el nuevo rey. Sin embargo, al acceder al trono Felipe IV se hace cargo de los negocios del Estado don Baltasar de Zúñiga, pero este personaje, por no gozar totalmente de la confianza del monarca y por la interposición de Olivares, no podría ser considerado propiamente un valido. Es más, parece creíble, como señala

[8] Para este problema, véase mi trabajo «Los poderes de Lerma», en *Administración y Estado en la España Moderna,* Junta de Castilla y León, 2002, 275-325, y también en el citado libro colectivo *Los Validos*, 121-175.

[9] Gregorio Marañón, *El Conde Duque de Olivares (La pasión de mandar)*, 3.ª ed., Madrid, 1952, 44.

Marañón en su biografía[10], que el Conde Duque habría utilizado la estrategia de ceder al principio del reinado el puesto principal a Zúñiga, tío suyo, para a su muerte, en 1622, hacerse con los papeles y con el poder. El Conde-Duque, sin duda el más famoso de todos los validos, aparecerá como paradigma del valido-estadista, patrocinador de una política de uniformización jurídica de España, o de castellanización de España, presentada al rey en su célebre *Gran Memorial* de 1624, que habría de fracasar.

Las dificultades de la política europea, las todavía más agudas de la española (con los problemas de Cataluña y Portugal) y la consiguiente crítica interna, hicieron renunciar a Olivares, hasta que su dimisión fue aceptada. «Días ha que me hace instancias continuas el Conde-Duque para que le dé licencia de retirarse por hallarse con gran falta de salud... –dice el rey en el decreto de cese de 24 de enero de 1643[11]– Yo lo he ido dilatando cuanto he podido...pero viendo el aprieto con que estos últimos días me ha hecho nuevas y vivas instancias por esa licencia, he venido en dársela, dejando a su albedrío cuando quisiera usar de ella». Según el confesor del rey, «el Conde pidió licencia para irse a su estado de Sanlucar», a lo que el rey respondió: «Tan lejos, no, Conde; más cerca sí»[12]. Olivares marchó desterrado a Loeches y luego a Toro, convirtiéndose en nuevo valido don Luis de Haro. Al principio, tras la salida del Conde-Duque, Felipe IV se propuso gobernar por sí mismo –«yo tomo el remo», afirmó[13]–, llegando a dictar un decreto en el que advertía al Consejo de Cámara «que la falta de tan buen Ministro no la ha de suplir otro sino yo mismo»[14], pero tales propósitos quedaron en nada y tras pocos meses cedió de nuevo y entregó el poder a Haro. Pese a la más discreta actuación de este personaje, y pese a las admoniciones de una monjita –sor María de Agreda– que recordaba al rey la obligación que tenía de gobernar por sí mismo, Haro desempeñó el valimiento hasta su muerte en 1661. Pero ahora Felipe IV sí recuperó en solitario el poder, que mantuvo, sin valido, en los cinco años en que sobrevivió a Haro.

En la minoridad de Carlos II, el último de los Austrias y el último monarca del XVII, un eclesiástico, Nithard, logró pronto el favor de la reina y se convirtió en valido. No obstante, en el caso de Nithard se dieron una serie de circunstancias (su condición de jesuita; de modesta familia, posible ascendencia protestante y además extranjero) que le granjearon notoria impopularidad, a lo que hubo que sumar la hostilidad implacable del segundo don Juan de Austria, don Juan

[10] *Ibidem*, 51-52.
[11] *Ibidem*, 464.
[12] *Ibidem*, 356.
[13] J. H. Elliott, *El Conde-Duque de Olivares*, Barcelona, 1991, 629
[14] El Decreto de cesantía de Olivares, en Marañón, *El Conde Duque de Olivares*, Apéndice XXVIII, 464-465.

José. Acosado por éste[15], que, considerándose representante del pueblo y líder de la Cataluña descontenta, organizó una amenazadora marcha hacia Madrid, Nithard perdió en 1669 la privanza que pasó a don Fernando de Valenzuela, un individuo de origen andaluz, nacido en Nápoles, carente de alcurnia y sobrado de torpeza. Valenzuela gobernó unos años y fue destituido en 1677, viviendo una experiencia insólita: la de ser desterrado por diez años al lugar más lejano de la Corte, las Islas Filipinas, para morir al regreso, de un accidente en México.

Se extinguió así la serie de los que podemos considerar validos de los Austrias. Ciertamente, en el reinado de Carlos II, otros personajes se hacen con el poder: don Juan José de Austria, por ejemplo, pero no a través de la amistad con el rey sino por la pura fuerza. A su vez gobernaron después Medinaceli y Oropesa, pero tampoco aupados por el patrocinio regio sino por la presión de partidos y camarillas. Estos políticos, pues, ya no son *validos*, sino otra cosa: Juan José de Austria una especie de dictador que llega al poder mediante un golpe de Estado, y los Medinaceli y Oropesa unos primeros ministros más o menos institucionalizados.

Recordemos, en fin, en este bosquejo del siglo xvii, que el fenómeno del valimiento se dio en España pero también entonces en otros países de Europa: en Francia, con Richelieu y Mazarino; en Inglaterra, con sir Robert Cecil y Buckingham; en Suecia, con Oxenstierna o en Dinamarca con Griffenfeld[16], lo que sin duda hubo de contribuir a que los escritores políticos españoles consideraran el fenómeno de la delegación del poder regio como algo común y, por lo mismo, explicable y tolerable.

III. EL VALIDO ANTE LOS TEÓRICOS Y LA OPINIÓN PÚBLICA

Los autores aceptaron sin problemas que el rey tuviera privados, aunque alguno de esos autores, como fray Juan de Santa María, al preguntarse *si es bien que los reyes tengan privados*, denuncie la impropiedad de la amistad entre el rey y alguno de sus súbditos, es decir, entre personas esencialmente desiguales: «y no es muy fácil la respuesta –escribe– porque privado es lo mismo que amigo particular, y como la amistad ha de ser entre yguales no parece que la puedan tener los que son vasallos o criados con su Rey y Señor»[17].

Con independencia de este testimonio, la doctrina favorable a privados y validos tomó cuerpo tras la obra del confesor de Lerma, Pedro de Maldonado,

---

[15] Como resumen de este enfrentamiento, véase mi trabajo «Don Juan José de Austria frente al padre Nithard», en *Administración y Estado en la España moderna*, 2002, 615-619.

[16] Véase John Elliott y Laurence Brockliss, *El mundo de los validos*, ed. Taurus, 2000.

[17] *República y policía cristiana. Para reyes y príncipes y para los que en el gobierno tienen sus vezes*, Barcelona, 1617, 206.

que escribe en 1609 *El perfecto privado.* Maldonado –como ha observado Feros[18]– defiende la tesis de que el privado no debe ser considerado un mal menor, tolerable por las necesidades o deficiencias del príncipe, sino que es algo beneficioso en sí mismo. «Nunca al pueblo de Dios le fue bien sino cuando su Príncipe tenía un buen privado. Faraón un Joseph; Asuero un Mardocho, Baltasar un Daniel y Saúl un Samuel». El mismo autor observa que si bien el sol ilumina toda la tierra, brilla más en unos sitios que en otros; el alma da vida a todo el cuerpo, pero favorece especialmente a la cabeza y al corazón. Incluso Jesucristo se habría comportado así, concediendo una singular confianza a dos personas: Juan, «su querido en particular», y Pedro «su vicario».

Ahora bien, si los teóricos próximos al valido justificaban ocasionalmente el valimiento, siguió siendo claro que no era lo mismo que hubiera varios privados o que hubiera uno. Así Quevedo, en su *Política de Dios y gobierno de Cristo*[19], tras dar por sentado que el rey había de tener diversos criados que disfrutaran de su confianza, llega a admitir, como tratándose de un supuesto extremo, que «entre ellos *podrá ser* que uno solo sea dueño de la voluntad del Príncipe».

Mucho menos complaciente debía ser el pueblo, si hacemos caso de los testimonios de autores como Novoa y Pellicer[20]. Los hombres, comenta Novoa, «no quieren muchos reyes o muchos ídolos, que a ese solo nombre tienen los privados; no quieren ser infieles, sino adorar a un solo rey verdadero… del quieren ser maltratados o beneficiados». A su vez Pellicer, reconociendo que «ningún mortal puede vivir sin tener confidente con quien desabrochar sus cuidados y descansar sus obligaciones», reconoce que el nombre de valido es «voz odiosa en todos los siglos» si bien «no tanto vive aborrecida la persona como la dignidad».

Este espectro, en fin, de opiniones de los autores españoles se corresponde con lo que de sus propios privados, pensaban los autores extranjeros. El monarca podía y debía tener consejeros, pero siempre que se reservara la última palabra en la resolución de los negocios. Como escribió Justo Lipsio en su *Politicorum sive civiles doctrina libri sex,* el rey debía consultar a sus consejeros pero teniendo en cuenta que no podía «enflaquecer el vigor del principado» delegando su autoridad en un favorito; y el italiano Giovanni Botero, tratando el caso de un favorito único, es decir de lo que aquí llamamos valido, afirmó que los súbditos no lo tolerarían pudiendo rebelarse contra él e incluso contra el rey[21].

---

[18] Antonio Feros, «Imágenes de maldad, imágenes de reyes: visiones del favorito real y el primer ministro en la literatura política de la Europa moderna, c. 1580-c. 1650», en el citado libro dirigido por Elliott-Brockliss, 303.

[19] En *Obras*, BAE, tomo XIII, 51-52.

[20] Matías de Novoa, *Memorias* (Codoin LX-LXI), y José Pellicer de Tobar, *Avisos históricos (*en el *Semanario Erudito* de Valladares). Cit. por Tomás y Valiente, *Los Validos*, 120-122.

[21] En Feros, *Imágenes de maldad,* 298-299.

IV. PROCEDENCIA DEL VALIDO Y FUNCIONES. VALIDOS Y SECRETARIOS

Los validos o fueron nobles u tuvieron decididamente en contra a la nobleza, estamento que pareció considerar el valimiento como algo propio. De origen noble fue en el Antiguo Régimen el que hemos considerado primero entre los validos, don Alvaro de Luna, pero no lo fue el último, Godoy, aunque en su meteórico ascenso fuera revestido de todos los honores y de un título de príncipe (Príncipe de la Paz) ciertamente insólito en nuestra historia política por no pertenecer su beneficiario a la familia real.. En cuanto al siglo xvii, la mayoría de los validos fueron nobles, y cuando no lo fueron, casos de Nithard o Valenzuela, contaron desde el principio con la hostilidad implacable de la nobleza.

Los validos en el siglo xvii heredaron algunas funciones que en el siglo anterior habían disfrutado los poderosos secretarios de Estado (como Antonio Pérez) o los también poderosos secretarios privados (como Mateo Vázquez). Efectivamente, en el siglo xvi Felipe II instauró en el sistema de gobierno el uso de despachar por escrito con todos los secretarios de los Consejos, y de escrito y de palabra («a boca», según se decía) con aquellos más importantes secretarios de Estado o con los secretarios privados. En el xvii los validos se hicieron con ese «despacho a boca», relegando a los secretarios de Estado al ámbito burocrático de su Consejo y desapareciendo los secretarios privados. Como recordaba en 1620 un especialista, Francisco Bermúdez de Pedraza, al rey Felipe III, «VM no ha tenido Secretario privado porque los Grandes de España afectos de su servicio –*es decir, los validos*– toman este cuidado, despachando con su Real persona a boca las consultas y los expedientes del Secretario, con que en la realidad y en la substancia el privado viene a ser el Secretario, pues el ejercicio es el que le hace, y no el nombre»[22].

Ahora bien, el hecho de que los validos heredaran en el xvii de los importantes secretarios del xvi el «despacho a boca», pero no asumieran el despacho escrito y la anotación de las consultas, con lo que los billetes y memoriales de los Consejos quedaban sin respuesta o sufrían considerables retrasos, condujo a fines del reinado de Felipe III al colapso burocrático de la monarquía. Fue así entonces cuando a un secretario cualquiera se le situó en la covachuela de palacio, adscribiéndole el llamado *despacho universal*, es decir el despacho de todos los papeles de todos los Consejos y organismos que llegaban al rey. A partir de entonces gobernarán el rey y el valido de turno, mientras ese *Secretario del Despacho Universal*, hombre de confianza del valido, sacará humildemente adelante el magma de papeles y consultas.

[22] *El Secretario del Rey*, Granada 1620, fol. 12.

Los secretarios habían sido gentes de extracción social media, pertenecientes a familias (los Eraso, los Idiáquez, los Pérez, etc.) en los que los más jóvenes aprendían el oficio de sus mayores. Pero también con los validos tuvieron importancia los clanes familiares, dándose el caso curioso de que el rey despidiera al padre pero nombrara en su lugar al hijo (caso de Lerma y Uceda), o despidiera al tío para promover al sobrino (caso de Olivares y Haro).

V. EL LOGRO Y LA PÉRDIDA DEL VALIMIENTO

Al valimiento se accede, según dijimos, por la voluntad magnánima del rey, que asocia al gobierno a su amigo y predilecto. Y del valimiento se sale por la misma voluntad del monarca, pues aunque el valido dimita, esa dimisión no se consuma hasta que el monarca lo quiere y la acepta.

El acceso al valimiento fue así siempre algo festivo y gratificante. Pero la salida fue por lo común convulsa y desagradable, cuando no trágica. El primer valido, don Álvaro de Luna, fue ajusticiado en la plaza Mayor de Valladolid, y el último, Godoy, a punto estuvo de perder la vida en el Motín de Aranjuez, concluyendo sus días en el exilio. En la serie de validos del siglo XVII, Lerma manifestó a Felipe III que quería irse, pero cuando el rey le tomó la palabra, tras una entrevista de la que, según cierto testimonio de la época[23], el Duque salió *lloroso*, hubo de abandonar tristemente la Corte y retirarse a Lerma. Él y su hijo, Uceda, que perdió el valimiento al morir Felipe III, su rey protector, fueron al principio perseguidos por Olivares. Éste, a su vez, deprimido y cansado, solicitó repetidas veces irse, hasta que Felipe IV lo aceptó. O por decirlo con palabras de Marañón, «se fue y no le echaron»[24].

En cuanto a los validos de Carlos II, Nithard salió de manera violenta, como consecuencia de presiones de don Juan José de Austria y de una manifestación popular que aparece, en la España del XVII y quizás por vez primera en nuestra historia, como un medio de presión política. Nithard fue destituido, según confesó la reina regente, por la *pura necesidad y la violencia*, a fin de salvar *la quietud pública*, con lo que fue además la primera vez en que un valido es depuesto contra la voluntad regia. Y en cuanto al último de los favoritos, Valenzuela, terminó su etapa de hombre poderoso en la cárcel de Consuegra y, como hemos dicho, con una orden de destierro que le llevó a Filipinas diez años y de cuyo destierro no llegaría a retornar. Esto significa que el único de los validos que murió pacíficamente en el disfrute de la privanza fue don Luis de Haro, un hombre discreto y mesurado, verdadero contrapunto a la ostentosa «pasión de man-

---

[23] *Resolución que tomó Su Majestad cerca de algunas cosas que importan a su Monarchía por setiembre de 1618*, Biblioteca Nacional, ms. 2349, 189-193.

[24] *El Conde-Duque de Olivares*, 357.

dar» que había dominado a su tío Olivares. A fin de cuentas el valido de temple más humilde; el que quería ser llamado simplemente «don Luis», fue el que perduró más tiempo y el único que se fue al otro mundo gozando hasta el final del favor regio.

VI. INTENTOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL VALIMIENTO: LOS PRIMEROS MINISTROS

El cargo de valido no existe como tal. La privanza regia es una pura situación de hecho que el rey hace notoria mediante testimonios públicos de predilección y afecto, exclusividad en el despacho y eventualmente con la concesión de otros cargos. Pero no hay cargo de valido y, por consiguiente, no hay título de nombramiento, ni instrucciones, ni sueldo ni rango jerárquico. Incluso cuando cesa no se dice de qué cesa o de qué es cesado. La cédula de 15 de noviembre de 1618, que formaliza la salida de Lerma en el reinado Felipe III, se limita a indicar a los Consejos que ya no hay que obedecerle ni informarle; la de 24 de enero de 1643, relativa al cese de Olivares con Felipe IV, habla elípticamente de una «licencia de retirarse», y el decreto de 25 de febrero de 1669, que determina el cese de Nithard en el reinado de Carlos II, indica que se le concede «la licencia que pide para poderse ir a la parte que le pareciere»[25]. El valido jurídicamente es lo que es por otros cargos (don Alvaro de Luna, condestable y maestre de Santiago; Godoy, ministro de Estado, teniente general, gentilhombre de cámara, etc.; los validos del XVII, consejeros de Estado y, ocasionalmente, otras varias cosas), pero con independencia de esos distintos cargos que desempeñe, lo definitorio es el logro de la predilección regia. Cuando accede al poder Lerma y los contemporáneos advierten la convulsión del cambio, el nuevo favorito había sido nombrado ciertamente miembro del importantísimo Consejo de Estado, pero allí era un consejero entre muchos consejeros. Lo verdaderamente decisivo era otra cosa: que el rey había hecho ostensible que todo lo despachaba con él y que todo debía pasar por él.

La figura del valido, por consiguiente, carece en la primera mitad del siglo XVII de marco institucional y soporte jurídico, y es, como hemos dicho, una mera situación de hecho. Pero en la segunda mitad del mismo siglo se intenta institucionalizarla, lo que se llevará a cabo, según nuestra interpretación, con el nombramiento de Primer Ministro. O dicho con otras palabras, la condición amorfa del valido cuaja institucionalmente en la figura del Primer Ministro.

Las primeras muestras de ese calificativo se dan con Olivares, el cual fue llamado por algunos cortesanos en sus cartas *principal ministro* o *primer ministro*

[25] La cédula de 15-XI-1618 puede verse en mi trabajo «Los poderes de Lerma», en *Los Validos*, 168. La de 24-I-1643 en Marañón, *El Conde-Duque de Olivares*, 464-465. Y la de 25-II-1669, en Tomás y Valiente, *Los Validos*, Apéndice XI, 176-177.

de España[26]. El Conde-Duque debió ciertamente considerar la denominación de *privado* como peyorativa y preferir la de *ministro*. Así, en ciertas *Reflexiones políticas y cristianas* que dirige a Felipe IV[27], tras proponer una serie de remedios, asegura que con ello «cesará también la razón del nombre de Privado». Ahora bien, será con su sucesor, don Luis de Haro, cuando tal nomenclatura alcance reconocimiento tanto en la literatura política como en algún importante documento oficial. De esta suerte, un autor como Eugenio Carreto asegura que el monarca «declaró a los seis meses a don Luis de Haro por su Primer Ministro», y otro, fray José Laínez, en su libro *El Josué esclarecido*, define al favorito como «primer ministro del rey». La consagración oficial del nombre tendrá lugar en el texto de la Paz de los Pirineos, donde Haro y el cardenal Mazarino aparecen como *Primeros y Principales Ministros*[28].

Ahora bien, ¿tenía esa denominación de *Primer Ministro* un contenido jurídico preciso? Con toda probabilidad, no. Llamar entonces a alguien *Primer Ministro* debía ser lo mismo que llamarle *principal ministro*, es decir, reconocer la preeminencia del favorito, sin que esa preeminencia fuera acompañada de mayores precisiones. Pero según acontece en la biología política, donde también la función crea el órgano, de llamar a alguien tantas veces *Primer Ministro* se pasó a darle un título con ese nombre. Lo debió recibir Valenzuela y lo recibió con toda seguridad el Duque de Medinaceli, en las postrimerías del siglo XVII[29]. Un título de Primer Ministro, el que conocemos, de 21 de febrero de 1680, sin perfiles institucionales, sin señalamiento de sueldo, deberes, derechos y obligaciones. Es decir, un brindis al sol.

Por lo demás hay que considerar que se hablaba de *Primer Ministro* en ese siglo XVII en el que técnicamente no había *ministros*, pues el rey –y con el rey el valido– gobernaban la monarquía de los Austrias con un sistema polisinodial o de Consejos (de Estado, Guerra, Hacienda, Indias, etc.), es decir, de organismos pluripersonales y colegiados. El régimen ministerial, o de secretarios del Despacho que son ministros, se inicia en el XVIII al desdoblarse sucesivamente la Secretaría del Despacho Universal que mencionamos antes. Tras ese antecedente, pues, del *Primer Ministro* en un régimen sin ministros, veamos ahora, para concluir, quién fue Primer Ministro a partir del siglo XVIII en el régimen ministerial borbónico.

---

[26] J. H. Elliott y J. F. De la Peña, *Memoriales y cartas del Conde Duque de Olivares*, Madrid, 1978-1980; en I, 203-204.

[27] Véanse en Tomás y Valiente, *Los Validos*, Apéndice V, 164-167.

[28] Ver mi Introducción a *Los Validos*, 24-25.

[29] Véanse los trabajos de M.ª del Camino Fernández Giménez («Valenzuela: Valido o Primer Ministro»), y de M.ª Dolores Álamo Martell («El VIII Duque de Medinaceli: Primer Ministro de Carlos II»), en *Los Validos*, 353-405 y 547-571, respectivamente.

VII. SIGLOS XVIII Y XIX. VALIDOS Y PRIMEROS MINISTROS

Como es notorio, don Manuel de Godoy fue, entre ambos siglos, el valido por antonomasia. Ascendió de manera fulgurante por la amistad con la reina y el rey, recibió múltiples nombramientos (entre ellos, ministro de Estado y capitán general de los ejércitos) y fue promovido a la nobleza con distinciones como duque de la Alcudia, grande de España o el toisón de oro. Ahora bien, si nos preguntamos si Godoy –desterrado luego– fue el único valido del XVIII, al término de ese siglo, conviene recordar, al principio de él, el precedente de otro, o más bien de otra, una mujer, en el reinado de Felipe V. Se trata de la Princesa de los Ursinos, que vino a España como camarera de la reina María Luisa de Saboya, primera esposa del rey, y fue expulsada por la segunda, Isabel de Farnesio, en diciembre de 1714. La Princesa, ciertamente, logró el poder por su amistad con los monarcas españoles y con Luis XIV, manejó a su antojo los gabinetes ministeriales, y fue el personaje principal de la política española en los tres primeros lustros de la centuria. En resumidas cuentas, y según creo, hemos tenido validos pero también una valida, la única. Para mayor similitud con sus colegas masculinos, y en concreto con Godoy, terminó en el destierro.

En cuanto a los Primeros Ministros, a lo largo del XVIII, en el nuevo esquema ministerial que surge y se desarrolla, el Secretario del Despacho de Estado, es decir, el Ministro de Estado o Asuntos Exteriores, es la personalidad prominente del equipo de gobierno, y así por ejemplo, cuando en 1787 se constituye la Junta Suprema de Estado, antecedente del Consejo de Ministros, el Conde de Floridablanca, como ministro de Estado, es quien de hecho la preside. A la supremacía del antiguo Consejo de Estado entre los Consejos en el gobierno de los Austrias, corresponde ahora la del ministro de Estado entre los ministros de los Borbones.

Ahora bien, con independencia de esa prelación de hecho del Secretario del Despacho de Estado sobre sus colegas, a modo de *primus inter pares*, cabe preguntarse si se repitió en el siglo XVIII la figura del Primer Ministro. Por de pronto hay que señalar que, tras la mala experiencia de los validos y Primeros Ministros con el último rey de los Austrias, la predisposición hacia ellos de los recién llegados Borbones no fue especialmente buena. Y así cuando Luis XIV asesora a Felipe V sobre la forma y manera de gobernar, se despide de él con una significativa advertencia: «concluyo dándoos un consejo de los más importantes: no os dejeis gobernar; sed siempre amo, ni tengais favorito ni primer ministro»[30]. Pese a ello, dos personajes extranjeros, el italiano Alberoni y el holandés Ripperdá, aparecen en determinados momentos al frente de sectores de la Administración

[30] W. Coxe, *España bajo el reinado de la Casa de Borbón. Desde 1700 en que subió al trono Felipe V hasta la muerte de Carlos III acaecida en 1788*, 4 vols., Madrid, 1846-1847; en I, 88.

y son tenidos en boca de muchos por Primeros Ministros. El primero, Alberoni, controló el gobierno entre 1715 y 1719, sin ser él mismo ministro, recibiendo por escrito poderes extraordinarios en política internacional y en las materias conexas de hacienda, marina y guerra. Es decir, ni mandó sobre el conjunto de la Administración ni recibió título. En cuanto a Ripperdá, quien tras muchas peripecias dominó en la política española en el bienio 1725-1726, fue nombrado ministro «sin negociación señalada», es decir, ministro en general o «ministro sin cartera», como diríamos ahora, pero no Primer Ministro. Todo ello nos lleva a rechazar que uno u otro, Alberoni o Riperdá, puedan ser calificados de tales[31].

Al entrar el siglo XIX, el ministro de Estado sigue ostentando un papel preponderante en el seno del gabinete. Por eso cuando se crea el Consejo de Ministros en 1823, el decreto del rey de 19 de noviembre, dirigido a él, le dice: «Cuando Yo no asista presidireis vos, como mi primer secretario de Estado»[32]. Ahora bien, esa pura prioridad de hecho es completada al año siguiente, 1824, por un Decreto de 31 de diciembre, el cual determina que en el mismo caso de ausencia del monarca presida el ministro de Estado –a quien también se dirige el decreto– y quienes lo fueren en lo sucesivo, «usando vos y ellos entre vuestros títulos del de Presidente del Consejo de Ministros». Es éste el primer reconocimiento oficial del título en el sistema ministerial contemporáneo.

La definitiva consolidación de un cargo independiente de Primer Ministro tiene lugar cuando, a partir de entonces, se nombre Primer Ministro a otro ministro que no sea el de Estado (por ejemplo, al de Marina en 1827), y, sobre todo, cuando se nombre Primer Ministro a alguien que no es ni siquiera ministro ni pertenece al gabinete. Este fue el caso del general Espartero en 1840. Desde entonces el Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros será una figura orgánica distinta, representativa del partido político que ha alcanzado el poder, y a quien corresponde, tras ser nombrado por el monarca, la propuesta de designación del gabinete. Es, en fin, el régimen de hoy.

[31] Sobre este tema, véase D. A. Perona Tomás, «Apuntes sobre el perfil institucional de Alberoni, Riperdá y Godoy», en *Anuario de Historia del Derecho español*, LXVIII (1998), 83-150. También mi libro *Los orígenes del Consejo de Ministros*, I, 55 y ss.

[32] Véase mi estudio «La creación de la presidencia del Consejo de Ministros», en *Administración y Estado en la España Moderna*, 89-96.

6. TRES MINISTROS Y UN REY: CUATRO ITALIANOS EN EL GOBIERNO DE ESPAÑA*

Excelentísimo Señor Rector.
Dignísimas Autoridades.
Distinguidos e ilustres colegas.
Miembros de la comunidad universitaria.
Señoras y Señores

Sean estas primeras palabras para expresar mi profunda gratitud al excelentísimo señor Rector y a la corporación académica por el honor que me dispensan al acogerme hoy en su claustro. Gratitud especial a la «Facoltà di Scienze Politiche» y al «Senato Accademico dell'Università degli Studi di Messina», que tuvieron a bien formular y acoger respectivamente la propuesta de concesión de esta prestigiosa «Laurea Honoris Causa in Scienze Politiche». Y gratitud, en fin, más que especial, a mi querido y admirado colega el profesor Andrea Romano, Director del «Dipartimento di Storia e Comparazione degli Ordinamenti Giuridici e Politici», a cuya generosa amistad debo el honor de estar hoy entre ustedes. Honor, es la verdad, que se me dispensa de forma bien gratuita, merced a la magnánima iniciativa del profesor Romano, tan reconocido y respetado entre los historiadores del Derecho español. A ese honor yo sólo podré corresponder con muy modestas obras, pero a buen seguro que con perdurable agradecimiento. La gratitud es, señor Rector, la justicia del corazón. Y yo quisiera decir que si el exceso de vuestra generosidad ha dejado en un segundo plano a la estricta justicia, me toca a mí recuperarla para mantener siempre vivo lo que bien en justicia os debo: reconocimiento hoy, mañana y siempre. Como dijo el clásico, *Santissimum est meminisse cui te debeas.* Es un deber sagrado no olvidarnos de quienes nos favorecieron.

---

* EL texto corresponde a la *Lectio Doctoralis* del autor, con ocasión de serle otorgado el Doctorado *honoris causa* por la Universidad de Mesina el 7 de diciembre de 2005.

Texto italiano en el *Conferimento laurea honoris causa in Scienze Politiche a José Antonio Escudero.* Universitá degli Studi di Messina, 7 diciembre 2005. Texto español en el *Anuario de Historia del Derecho Español,* LXXVI (2006), 411-430.

Acabamos de escuchar la *laudatio* académica hecha por un compañero y amigo, lo que explica la generosidad de sus palabras, que tanto agradezco, y la largueza del elogio. Hay sin embargo en esas palabras un pequeño rescoldo de verdad, que tiene que ver con mi dedicación, sencilla pero ilusionada, a la historia de la Administración y de las instituciones políticas, y que me aconseja escoger algo de ella como tema de la disertación académica de hoy. Porque es el caso de que en el horizonte de mi investigación, vertida preferentemente a las formas de gobierno en España del rey con sus Consejos, Secretarios y Ministros, se ha cruzado más de una vez un mágico cometa: el de Italia y los italianos. No es frecuente, ciertamente, que en los tiempos modernos, desde el Renacimiento para acá, un país europeo haya tenido un rey traído expresamente de otro país. Y tampoco lo es que en el aparato de gobierno del Estado haya habido ministros procedentes de ese país distinto. Pues eso precisamente aconteció en España cuando en el siglo XIX, tras la primera gran quiebra de la dinastía borbónica, vinimos a pediros y llevarnos un monarca de la Casa de Saboya. Y eso había sucedido antes, en la centuria anterior, cuando con el rey Felipe V alcanzó en mi país el rango de ministro principal un abate parmesano llamado Julio Alberoni, o cuando con el rey Carlos III fueron nombrados ministros el siciliano Squilace y el genovés Grimaldi. Es éste, creo yo, con independencia de las peripecias personales de unos y otros, un fenómeno institucional de alto rango, que bien merece ser recordado y analizado aquí, como muestra además del agradecimiento a la hospitalidad que vuestro gran país me brinda. Por ello he bautizado esta intervención con el título de una sencilla suma aritmética: *Tres ministros y un rey: cuatro italianos en el gobierno de España.*

I. INTRODUCCIÓN: LOS EXTRANJEROS EN EL GOBIERNO DE LA ESPAÑA DEL ANTIGUO RÉGIMEN

En los inicios del Estado moderno, la presencia de extranjeros en el gobierno de España se vio propiciada porque Carlos V, el heredero de la Corona y nieto de los Reyes Católicos, vino joven desde Flandes a Castilla, acompañado por asesores flamencos que ocuparon distintos puestos de gobierno. Baste recordar al señor de Chièvres, vinculado a la persona de don Carlos en calidad de Gobernador, al canciller Sauvage, y sobre todo al canciller Gattinara, piamontés de nacimiento, quien diseña la política imperial y ordena una Administración Central supra castellana y de corte europeo, con una pieza principal, el Consejo de Estado, de la que será secretario otro flamenco, Juan Lalemand o Alemán[1].

[1] Sobre los flamencos en esa Administración Central, Ernest GOSSART, *Notes pour servir à l'histoire du règne de Charles Quint*, Bruselas, 1897, y sobre todo Fritz WALSER, *Die spanischen Zentralbehörden und der Staatsrat Karls V.*, edic. reelaborada y completada por Rainer WOHLFEIL, Göttingen, 1959.

La presencia de hombres de Flandes se aseguró en los últimos años del reinado del Emperador con un alto consejero, Nicolás Perrenot, señor de Granvela, y pasó a Felipe II con el hijo de Nicolás, Antonio Perrenot, cardenal Granvela, quien en una primera etapa defendió los intereses del rey de España en el mundo crispado de Flandes, y luego se incorporó a la Corte de Madrid para ocupar el puesto de presidente del Consejo de Italia[2] Respecto a la España de Felipe II hay que recordar que los asuntos de Italia gozaron de atención preferente, y que los puestos de gobierno relativos a Italia fueron tenidos como de suma importancia e interés, y, en consecuencia, apetecidos y codiciados por los personajes más influyentes, según fue el caso tanto del Consejo de Italia como de la Secretaría de Italia del Consejo de Estado[3], y por supuesto también de los virreinatos de Nápoles, Sicilia y Cerdeña, o del gobierno de Milán. En todo caso, esa importancia de los asuntos italianos no se vio correspondida entonces con la de personajes italianos en el gobierno general de la monarquía española, de la que prácticamente estuvieron ausentes. En la férrea españolización del aparato de gobierno impuesta por Felipe II sólo cabe registrar dos excepciones: la del citado cardenal Granvela y la del influyente portugués Cristobal de Moura, a quien el rey llamaba respetuosamente *don Cristobal.*

En la España del siglo xvii, descontando el caso del jesuita alemán Juan Everardo Nithard, procedente de una familia del Tirol, y que fue miembro de la Junta de Gobierno y Valido en la minoridad de Carlos II, no existe presencia apreciable de extranjeros. Desaparecidos los Austrias, las cosas cambian con la nueva dinastía borbónica del xviii. Con el primer rey, Felipe V, es patente la influencia francesa que, por lo que nos interesa, se manifiesta en la presencia de dos expertos financieros, Jean Orry y el Obispo de Gironda, como Veedor General e Intendente Universal, en el nuevo aparato de gobierno[4]. Junto a ellos, un pintoresco personaje holandés converso del calvinismo, el barón de Riperdá, alcanzará extrema notoriedad a modo de Primer Ministro en la segunda parte del

---

Sobre los Consejos de Estado y Guerra, Feliciano Barrios, *El Consejo de Estado de la Monarquía absoluta, 1521-1812*, Madrid, 1984, y Juan Carlos Domínguez, *El Real y Supremo Consejo de Guerra (Siglos xvi-xviii)*, Madrid, 2001.

[2] Sobre el Cardenal Granvela, Maurice van Durme, *El Cardenal Granvela (1517-1586). Imperio y Revolución bajo Carlos V y Felipe II*, Barcelona, 1957; Martin Philipson, *Ein Ministerium unter Philip II. Kardinal Granvella am spanischen Hofe (1579-1586)*, Berlín, 1895.

[3] Cuando en 1567 el Consejo de Estado dividió su única secretaría en dos (Italia y Norte), de la de Italia se hizo cargo nada menos que Antonio Pérez. En cuanto a la secretaría del Consejo de Italia, luego dividida en tres (Nápoles, Sicilia y Milán), fue codiciada por la crema de la Corte, dando lugar a una encarnizada lucha de muchos años. Me he ocupado de estos temas en mi libro *Felipe II: el rey en el despacho*, Madrid, 2002.

[4] Sobre Orry, véase François Rousseau, *Un réformateur français en Espagne au XVIIIe siècle, Orry*, Corbeil, 1907.

He estudiado el aparato de gobierno de Felipe V y los orígenes del régimen ministerial en España, en dos libros: *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., 2.ª ed., Madrid, 1976, y *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 2 vols., 2.ª ed., Madrid, 2001.

reinado del primer Borbón[5]. A su vez, con Fernando VI y Carlos III, el departamento más importante de la Administración Central, el Ministerio de Estado o de Asuntos Exteriores, es monopolizado por Ricardo Wall, un individuo nacido en Nantes de familia irlandesa refugiada en Francia.

Junto a estos personajes de origen no español en la España borbónica del XVIII (los franceses, el holandés y el irlandés), tres ilustres italianos, según dijimos, aparecen en las alturas del gobierno: Alberoni con Felipe V, y Esquilace y Grimaldi con Carlos III. Y ya en el XIX, traspuesto el umbral del Antiguo Régimen al Estado liberal, vendrá el caso egregio del rey Amadeo. Volvamos pues ahora, situado el marco general de los extranjeros en el gobierno de España, a nuestros personajes italianos. En primer lugar, a los ministros. Luego, como colofón, al rey.

II. LOS MINISTROS ITALIANOS EN LA ESPAÑA DEL XVIII

A) **Reinado de Felipe V: Alberoni, superministro de Asuntos Exteriores**

Nacido en Fiorenzuola, junto a Piacenza, en 1664, e hijo de un jardinero parmesano, Alberoni pasó algún tiempo en Roma, donde perfeccionó su educación, aprendió francés y trabó relación con el mariscal galo Vendôme, con quien habría de viajar a Francia, los Países Bajos y España. Nombrado por su soberano el duque de Parma agente en Madrid, estrechó lazos en la Corte de Felipe V con la princesa de los Ursinos y la misma reina María Luisa, convirtiéndose en un personaje clave de las fiestas y diversiones palaciegas, a las que hacía traer flores de Mantua y disfraces de Venecia[6]. Muerta la reina María Luisa, Alberoni gestionó hábilmente el segundo matrimonio del rey con Isabel de Farnesio, hija del príncipe de Parma Eduardo III, produciéndose entonces en la Corte de Felipe V, con la venida de Isabel a España en 1714, la caída de la princesa de los Ursinos y la sustitución del eje dominante francés Ursinos-Orry por el italiano Farnesio-Alberoni. Además en 1715 fue repuesto el cardenal Giudice, un napolitano que había sido nombrado cuatro años atrás Inquisidor General y luego fue apartado[7].

Convertido en protegido de su paisana la reina, Alberoni se proyectó en una doble dimensión: la palaciega, a la que ya estaba acostumbrado, y otra nueva y estrictamente política. En cuanto a la primera, habiendo quedado embarazada muy pronto la Farnesio, el abate, experto en cocina, atendía todos sus deseos y caprichos. Como él mismo escribió, «gracias a Dios, la reina sobrelleva muy bien su embarazo, pero continúa sin ganas de comer y se limita a viandas sencillas de

[5] Sobre Riperdá, Pierre Massuet, *La vie du Duc de Ripperda*, 2 vols., Amsterdam, 1739.

[6] Antonio Rodríguez Villa, «Alberoni y sus cartas íntimas», *Revista Contemporánea* XC (1893); Joaquín Maldonado Macanaz, «El Cardenal Alberoni», *Revista de España*, 1881-1882.

[7] Sobre él, Henry Charles Lea, *Historia de la Inquisición española*, 3 vols., Madrid, 1983; en I, págs. 357 y ss.

nuestro país –es decir, de Italia– que yo tengo el honor de servirle...». Al parecer Alberoni encargaba a Italia buena parte de la comida, el vino, trufas en aceite, frambuesas y *marzolini*, teniendo que velar por el rápido trámite de las mercancías en la aduana de Alicante para que los alimentos no llegaran estropeados[8]. Tantas atenciones y cuidados no dejaron por cierto de surtir su efecto y la reina dio a luz en 1716 a un niño que habría de convertirse en el futuro rey Carlos III de España.

En cuanto a la segunda dimensión de la gestión pública, la política internacional fue el fuerte de la actividad de Alberoni, consistente tanto en reorientar la política española, antes pro-francesa, cuanto en defender directamente los intereses italianos. Poseído por lo que algunos han llamado un *patriotismo italiano*, Alberoni trataría en Madrid de revisar los tratados de Utrecht y Rastatt, que España recobrara los territorios que había poseído en Italia, y que a su vez Italia, ayudada por España, se liberara del control de Austria, alcanzando para Isabel de Farnesio el gobierno de Parma y Plasencia, así como la sucesión de Toscana[9].

Ahora bien, si desde la cocina y los saraos Alberoni cuidaba con tanto éxito de la salud y entretenimiento de Isabel de Farnesio, llegando a enorgullecerse de ser *la nodriza de la reina*[10], ¿cuál era su plataforma de acción política para gestionar tanto esa política internacional como lo que pudiera hacer en el ámbito doméstico?. O, dicho con otras palabras, ¿en virtud de qué mandaba Alberoni?; ¿cuál era su cargo, si es que tenía alguno? Es éste un tema de mucho mayor interés desde la óptica de las instituciones políticas.

Cuando Alberoni llegó a España se estaba iniciando el diseño de una estructura de gobierno, la *ministerial* o de las secretarías del Despacho, construida de forma paralela a la antigua *polisinodial* o de Consejos heredada de la monarquía de los Austrias. En aquella estructura *ministerial* se realiza en 1715, el primer año de la presencia de la Farnesio y del ya absoluto poder de Alberoni, una reestructuración que da lugar a cuatro secretarías del Despacho de Estado, Hacienda, Guerra y Marina, y Justicia. Ahora bien en esas secretarías del Despacho o Ministerios vemos a cuatro personajes (Grimaldo, el obispo de Gironda, Fernández Durán y Manuel de Vadillo), pero no vemos al influyente parmesano, quien *de facto*, sin ocupar ningún cargo, logrará en cierto modo estar sobre ellos. Por otra parte persistían los tradicionales Consejos que, por su historia, tradiciones y más compleja organización resultaban prácticamente inabordables para un recién llegado por significado que fuese. Así las cosas, Alberoni proyectó su acción e influencia sobre los secretarios del Despacho, especialmente sobre el de

---

[8] Pedro Voltes, *Felipe V fundador de la España contemporánea*, Espasa-Calpe, Madrid, 1991.

[9] Un ajustado resumen de la política internacional de Isabel de Farnesio y Alberoni, se encuentra en Pedro Aguado Bleye y Cayetano Alcazar Molina, *Manual de Historia de España*, 9.ª edic., Madrid, 1964, 84 y ss.

[10] Georges Desdevises Du Dezert, *La España del Antiguo Régimen*, Fundación Universitaria Española, Madrid, 1989, pág. 268.

Estado o Asuntos Exteriores, y, de alguna manera, se interpuso entre ellos y el rey en el despacho de la llamada *vía reservada*, es decir, de los asuntos que el rey hurtaba a los Consejos para reservárselos él y encargarlos a sus ministros. Tal fenómeno, según advertimos, se dio de manera especial en la gestión de la política internacional. Y así Baudrillart nos dice que tras la dimisión del cardenal Judice, nadie estaba encargado expresamente de tratar con los enviados extranjeros, y que «bajo pretexto de mantener el secreto necesario, Alberoni había obtenido del rey una orden a los representantes de España, mandándoles que no dirigieran su correspondencia por la vía acostumbrada, la llamada *de Estado*, sino por la privada de la *vía reservada* que abocaba directamente al gabinete del rey», con lo que, citando las *Memorias* de Torcy, el mismo historiador aseguraba que el propio ministro de Estado, Grimaldo, «no era más que una especie de secretario particular de Su Majestad, sin carácter público y sin poder reconocido»[11].

Ahora bien, al ser un personaje de máxima influencia pero no ser titular de ninguna secretaría del Despacho u otro cargo público, sucedieron dos cosas. En primer lugar que su acción política fue un tanto general y no específica y concreta, proyectándose principalmente a la política internacional (que correspondería al secretario Grimaldo) y de alguna forma a la eclesiástica (competencia del secretario Vadillo) que habrá de plasmarse en el Concordato de 1717. Se da, pues, una cierta indefinición en su poder, pero sobre todo un acotamiento temático, lo que le distingue de los antiguos validos del XVII. Pero, en segundo lugar, si Alberoni de hecho mandaba más que los ministros sin recibir del rey un título que lo justificara, y si no desempeñaba cargo alguno en la administración del Estado, es probable que sus órdenes necesitaran el acompañamiento o refrendo de otras dadas por los que sí eran ministros. A eso hace referencia cierto fragmento de una *Exposición reservada* del político José Patiño –que luego sería ministro de Marina, Indias y Hacienda–, quien, a propósito de una conversación mantenida con Alberoni, relataba la dificultad del despacho con él de abajo arriba, es decir, de informarle directamente sin hacerlo antes a los ministros, o de arriba abajo, es decir, que sus órdenes hubieran de ser obedecidas sin que las diera quien podía darlas, esto es, un ministro:

> «Díjele *(a Alberoni)* que por mí el secreto se guardaría con toda religiosidad; pero que en cuanto a dar cuenta en derechura sólo a su persona, sin pasar por el canal de los Secretarios del Despacho, encontraba la dificultad de no tener el carácter de Ministro, ni orden para reconocerle por tal. Y que en materias o cosas de oficio había disimulado, lo mismo que entonces me prevenía, en otras ocasiones; pero, como siempre recibía sus cartas acompañadas con las de oficio de los Secretarios del Despacho, no hice en aquellos casos instancia alguna sobre esta materia»[12].

---

[11] Alfred Baudrillart, *Philippe V et la Cour de France*, 5 vols., París, 1890; II, pág. 244.

[12] La *Exposición reservada* se encuentra recogida en Antonio Rodríguez Villa, *Patiño y Campillo*, Madrid, 1882, págs. 19 y ss. El texto citado, en pág. 30.

A tenor de este texto, según se aprecia, Patiño recuerda a Alberoni que no puede informarle directamente marginando al ministro de turno, y que sus cartas (las de Alberoni) las solía recibir acompañadas de otras de oficio de ese ministro. En suma, que formalmente Alberoni no tenía un cargo que justificara informarle u obedecerle, dificultad que el abate obvia recabando una orden del rey[13]:

> «A esto me respondió: –No se canse en hacer más discursos en este particular, que yo le daré una orden del Rey, firmada de su Real mano, que servirá de resguardo para todos–. Y de hecho me entregó, dos horas después, la referida orden».

La autoridad de Alberoni alcanzó su cénit en 1717, al ser nombrado cardenal en el consistorio de 12 de julio, aunque su paisano Giudice, ya destituido de Inquisidor General y exiliado en Roma, votara con resentimiento en contra de la propuesta: *Promotionem Julii Alberoni approbare non possumus*[14] Aquel mismo año, el 26 de octubre, le fueron concedidos poderes extraordinarios en el ámbito de la política exterior: «todo el poder, autoridad y facultad que se requiere sin limitación alguna para tratar y concluir qualquiera paz con qualquiera potencia de Europa», y además «plena facultad y autoridad de dar las órdenes y disposiciones necessarias para todo lo que mira a Hacienda, Marina y Guerra»[15]. Alcanzada la cúspide del poder, vino enseguida la decadencia y Alberoni cayó progresivamente en desgracia, víctima de la hostilidad y del acuerdo contra él de franceses e ingleses. Dos años y medio después, el 14 de diciembre de 1719, Felipe V le ordenó salir de España, pasando a la Corte de Viena, luego a Parma y finalmente a Roma, donde murió con avanzada edad. Desaparecía así aquel influyente italiano, un hombre –según Baudrillart[16]– de talento indiscutible, espíritu atrevido y carácter enérgico, pero que no puede ser tenido como gran hombre de Estado. Un personaje, añadimos nosotros desde la óptica institucional, que había desempeñado en la Corte de España un papel tan importante como confuso. Al analizar ese perfil institucional, Perona recordó que algunos autores modernos le han tenido como *ministro*, lo que evidentemente no fue pues no desempeñó ningún ministerio, como *privado* o *valido*, o incluso como un *Primer Ministro* sin nombramiento[17]. Respecto a uno u otro supuesto hay que decir que entre 1715 y 1717

[13] El profesor Dionisio Perona hace referencia a este texto y de ahí deduce, con carácter general, que «las órdenes del hasta entonces abate iban acompañadas con cartas de oficio de los secretarios del Despacho» («Apuntes sobre el perfil institucional de Alberoni, Riperdá y Godoy», en *Anuario de Historia del Derecho español*, LXVIII –1998–, pág. 105). Es muy posible que eso fuese así, de manera general, pero no hay que olvidar que Patiño habla de cómo despachaba él.

[14] Voltes, *Felipe V*, pág. 227.

[15] El documento que recoge esos poderes fue publicado por B. Badorrey, *Los orígenes del Ministerio de Asuntos Exteriores*, Madrid, 1999.

[16] *Philippe V et la Cour de France*, II, pág. 400.

[17] «Apuntes sobre el perfil institucional de Alberoni, Riperdá y Godoy», págs. 109-111.

su poder fue ciertamente grande, pero quizás dependiente de la formalización de sus órdenes por los secretarios del Despacho, lo que impide considerarle propiamente valido, privado o Primer Ministro. Y que luego, a raíz de la concesión de 26 de octubre de 1717, disfrutó de poderes extraordinarios, pero que, además de durar poco, no fueron, según adelanté en otra ocasión[18], generales para todo el espectro del gobierno, sino aplicados a la política internacional en paz o en guerra (de ahí las referencias a Hacienda y Marina). El gran poder de Alberoni fue la política internacional. En suma, Alberoni viene a ser una figura institucional atípica, y más que un valido o un Primer Ministro, se nos antoja un *casi valido* o un *casi Primer Ministro*. Más propiamente, un *superministro* de Asuntos Exteriores que tiene debajo al mismo titular del departamento.

B) **Reinado de Carlos III: Esquilache y Grimaldi**

Tras morir Fernando VI sin sucesión, ocupó la Corona en 1759 Carlos III, el hijo mayor de Felipe V y de Isabel de Farnesio, quien a la ascendencia italiana por vía materna sumaba su condición personal de rey de Nápoles y Sicilia. En efecto, tras los primeros quince años españoles, don Carlos marchó a Italia y el 10 de mayo de 1734 entró en Nápoles. Casi un año después, el 9 de marzo de 1735, desembarca en esta ciudad de Mesina, trasladándose al monasterio del Salvatore, desde cuyo balcón habría de admirar y elogiar las bellezas del paisaje, agradeciendo los mesineses su presencia con una lápida conmemorativa. A continuación Palermo le recibe con fiestas y homenajes, y don Carlos corresponde al cálido recibimiento de sus nuevos súbditos con la devolución a Sicilia del título de reino. De regreso a Nápoles se aplica al fomento y esplendor de la vida cortesana, y entre antiguos y nuevos palacios (Portici, Caserta, Capodimonte) inicia un reinado que habría de durar un cuarto de siglo[19].

Este don Carlos, biológicamente tan italiano como español, es el llamado en 1759 a Madrid, siendo así fácil de explicar la italianización de la vida social y cultural, y también de la administración pública española en su reinado, en la que figuran comos ministros Squilache y Grimaldi. Al partir de Nápoles don Carlos había constituido un Consejo de Regencia del que nombra presidente a su colaborador, el marqués de Tanucci, y se lleva consigo a España a otro hombre de confianza, Squilace, que había desempeñado en el gobierno de Nápoles el cargo de director general de aduanas.

---

[18] Véase mi estudio *Privados, Validos y Primeros Ministros* en el libro colectivo que he coordinado, *Los Validos*, Madrid, 2004, págs. 15-33. Lo relativo a Alberoni, en págs. 27-28.

[19] Gaetano Falzone, *Carlo III e la Sicilia*, Palermo, 1947; Pedro Voltes, *Carlos III y su tiempo*, págs. 33 y ss.

Los reyes fueron despedidos en Nápoles con afecto y sentimiento, y también con afecto fueron recibidos en Barcelona. Los pronósticos de una radical reorganización ministerial, a tono con el cambio de reinado, no tuvieron en cuenta el carácter del nuevo rey, singularmente refractario a cualquier política de cambios. Carlos acogió así a los ministros del reinado anterior, con la única excepción del departamento de Hacienda, donde fue nombrado Squilache. Y como el departamento de Estado lo desempeñaba desde antes Ricardo Wall, de origen irlandés y nacido en Nantes, hay que subrayar que dos extranjeros eran los ministros principales de España al iniciar su reinado Carlos III.

El año 1763 fue clave en el aseguramiento y potenciación de la influencia italiana en la Corte de Madrid. En el mes de agosto de ese año, dimite Ricardo Wall, entonces titular de Estado y Guerra, nombrándose para este último departamento a Squilache, quien así, como ministro de Guerra y Hacienda, logra fortalecer todavía más su poder. Para Estado fue designado el entonces embajador en París, marqués de Grimaldi.

Era Grimaldi, según el retrato de Coxe[20], un segundón de casa ilustre de Génova, que pasó luego a Roma para iniciar la carrera eclesiástica que habría de abandonar, y más tarde a España con una misión diplomática. Según precisa el historiador, «era muy cuidadoso de su persona y le llamaban generalmente *el bello abate*», destacando por «la amenidad de su trato y sus agradables modales» que « hicieron tanta impresión como la belleza de su fisonomía». Protegido en Madrid por el todopoderoso ministro Marqués de la Ensenada, fue empleado en varias misiones en Viena, Hannover, La Haya y Estocolmo, culminando su carrera diplomática con la embajada en París. De Squilache, por su parte, el mismo Coxe ponderaría su capacidad de trabajo y propensión a querer ocuparse de todo[21], mientras el Conde de Fernán Núñez elogió su «bondad natural» y «su deseo del acierto de quitar abusos y de aumentar las rentas del rey»[22].

No duró mucho tiempo, ciertamente, el predominio de estos dos ilustres italianos, sobre los que descansaba en lo fundamental el gobierno de España[23]. Según hemos observado en otra ocasión[24], en la gestión de Squilace en ambos departamentos de Hacienda y Guerra son de apreciar algunas medidas de dudoso éxito y, sobre todo, de dudosa popularidad, según fue el caso de los reajustes económicos. Squilace aparecía ante el pueblo como un auténtico ministro del Interior, definidor de la política de abastos, celoso del fomento de las fábricas y vigilante de las medidas de policía y orden. Así las cosas, y contando además con

---

[20] William Coxe, *España bajo el reinado de la Casa de Borbón. Desde 1700 en que subió al trono Felipe V hasta la muerte de Carlos III, acaecida en 1788*, 4 vols., Madrid, 1846; IV, pág. 131.

[21] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, IV, pág. 136.

[22] *Vida de Carlos III.* Edición de A. Morel-Fatio y A. Paz y Melia, 2 vols., Madrid, 1898; I, pág. 197.

[23] Escudero, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, I, pág. 303.

[24] *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, I, págs. 304 y ss.

los resquemores eclesiásticos y la presión francesa, una real orden de 22 de enero de 1766 prohibió el uso de capa larga, sombrero redondo y embozo, lo que fue el detonante para que el pueblo se echara a la calle en Madrid, convirtiéndose la algarada inicial en una marea de protestas y tumultos extendida luego a otras varias ciudades españolas. Este motín, el llamado *Motín de Esquilache*, que llegó a ser tenido como preludio en la historia de Europa a la Revolución Francesa, ha merecido múltiples interpretaciones, entre las que hay que contar las de considerarlo un movimiento popular espontáneo o bien una conjuración organizada por eclesiásticos y nobles con la plebe como elemento de choque[25]. En cualquier caso, lo importante entonces fue que Carlos III se vio forzado a comparecer ante el pueblo en el balcón de palacio y ofrecer a los amotinados sustituir a Squilache por un ministro español. A partir de ahí, Squilache hubo de escapar y esconderse, partiendo para Cartagena desde donde embarcó rumbo a Italia. Restablecida la calma, el rey quedó hondamente impresionado por cuanto había sucedido. Como ha escrito Coxe, «ningún acontecimiento afligió a Carlos más profundamente, ni egerció mayor influjo en su carácter pacífico. Siempre tenía presente este tumulto popular, y nada le afligía tanto como el haberse visto obligado a ceder a la voluntad imperiosa de un populacho amotinado, y de separar a un ministro de quien públicamente decía que si no tuviese más que un pedazo de pan, lo partiría con Squilace»[26]. De lo que había pasado en Madrid informó a Tanucci el embajador de Nápoles, procurándose que la noticia, tan oprobiosa por lo que tenía de claudicación, no apareciera en la *Gazetta* napolitana, mientras Grimaldi, el paisano del ministro expulsado, hubo de ser quien, como titular de Estado, pusiera al tanto a los representantes españoles en el extranjero de cuanto había sucedido[27].

La expulsión de Squilache hizo quebrar el predominio italiano, y Grimaldi quedó como único extranjero en un gabinete en el que todos los demás ministros eran españoles. Único extranjero, además, en una posición harto incómoda, tanto por los anónimos y escritos amenazadores que él también recibió, como porque a raíz de aquellos acontecimientos temía asumir cualquier responsabilidad, llegando a preferir en las deliberaciones del gabinete en los días siguientes no dar su opinión para que se hiciera sólo lo que querían los ministros españoles[28]. En

---

[25] El *Motín de Esquilache* ha generado una abundante bibliografía de la que cabría destacar, en los años sesenta y setenta del pasado siglo, el libro de Vicente Rodríguez Casado, *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, 1962, y los artículos de Corona Baratech («El poder real y los motines de 1766», en el *Homenaje al Dr. Canellas*, Zaragoza, 1969); Pierre Vilar («El Motín de Esquilache y la crisis del Antiguo Régimen», en *Revista de Occidente*, 107 –1972–) y Laura Rodríguez («El motín de Madrid» y «Los motines de 1766 en provincias», en *Revista de Occidente*, 121 y 122 –1973–). Recientemente, en 2003, José Andrés-Gallego ha publicado sobre él un libro fundamental: *El Motín de Esquilache, América y Europa*.

[26] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, IV, pág. 166.

[27] Andrés-Gallego, *El Motín de Esquilache, América y Europa*, pág. 34.

[28] Coxe, *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, IV, pág. 467.

estas circunstancias, y cuando no había transcurrido un mes desde la salida de Squilace, parece seguro que Grimaldi intentó dimitir[29], no aceptándolo Carlos III para quien sin duda debió resultar insoportable afrontar un nuevo cambio.

Recuperado Grimaldi, la dinámica política en los años siguientes tuvo como referencia institucional las tensiones entre el ministro italiano y un nuevo y poderoso personaje español, el Conde de Aranda, que era presidente del Consejo de Castilla y luego, en 1773, embajador en París. Según el juicio que dio por entonces un enviado austriaco, el príncipe de Lobkowitz, Grimaldi seguía disfrutando de la confianza del rey, pero sin poder conseguir la del pueblo[30]. Por otra parte era en teoría el ministro principal, pero sus colegas se mostraban más afines al aragonés Aranda, quien había convertido la embajada francesa en una plataforma de influencias y conspiraciones. Así las cosas, mermaba el crédito político de Grimaldi, quien además se veía enfrentado a un cerco externo, siendo notorio el rechazo que generaba en el embajador francés y en el ministro portugués Pombal. Para colmo le era hostil la camarilla formada alrededor del Príncipe de Asturias, especie de quinta columna del embajador Aranda en el corazón de la Corte. En 1776 otros acontecimientos convirtieron en crítica la situación del genovés[31]. Con tantos frentes abiertos –a los que habría que sumar un curioso enfrentamiento con la Academia de San Fernando– el final era irremediable y próximo:

> «Durante la jornada de San Ildefonso se le acrecentaron los desabrimientos, no pasando día sin que le llegaran pliegos anónimos llenos de insultos y amenazas. Una noche quisiéronle incendiar en Madrid su casa, y con este objeto aplicaron materias embreadas al quicio de la puerta... Todas las mañanas aparecían pasquines en su contra. Por más que a los principios aparentara serenidad de ánimo, sin fuerza ya para el disimulo, hasta en el semblante se le conocían las desazones. *Esto ya es menester dejarlo*, era frase que apenas se le caía de la boca. *Estoy absolutamente resuelto a dejar el ministerio y retirarme a Roma, porque creo que allí he de vivir aún diez o doce años*, decía asimismo en el seno de la confianza»[32].

En los primeros días de noviembre de 1776 Grimaldi presentó al rey verbalmente la renuncia, ratificada por escrito el 7 de ese mes[33]. En el texto, y para

[29] Lo afirma el enviado austriaco Lebzeltern en carta a Kaunitz de 5 de mayo de 1766, y lo reitera una semana más tarde. Lebzeltern asegura que existía una pequeña coalición en la Corte para echar a Grimaldi. Véanse los *Berichte der diplomatischen Vertreter des Wiener Hofes aus Spanien in der Regierungszeit Karls III (1759-1788)*, publicados por Hans Juretschke y Otto Kleinmann (Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Sociedad Görres), tomo III, pág. 357.

[30] Informe a Kaunitz de 15 de mayo de 1774 (*Berichte*, VI, pág. 31).

[31] Sobre ello, *Los orígenes del Consejo de Ministros*, I, págs. 354-355.

[32] Antonio Ferrer del Río, *Historia del reinado de Carlos III en España*, 4 vols., Madrid, 1856; en IV, págs. 148-149.

[33] Todo lo relativo a la crisis y salida de Grimaldi lo trato detenidamente en *Los orígenes del Consejo de Ministros*, I, págs. 356-361.

justificar su abandono por la edad y mala salud, recordaba el ministro los servicios realizados durante más de treinta años a la monarquía española, y la honra de los prestados directamente a don Carlos desde 1763. «Que para corresponder a ella en la parte que le era possible –dice Grimaldi hablando en tercera persona– se ha esforzado en llevar hasta aquí el grave peso de su actual ministerio, pero que su avanzada edad de 67 años y su salud que se deteriora, le hazen conocer que si continuase en él, no podría cumplir como conviene a las obligaciones de su empleo. Que resultaría gravísimo perjuicio al servicio de V.M. y que faltaría a su honor si dejara de representar nuevamente a V.M. la absoluta imposibilidad en que se juzga de poder cumplir los encargos que hoy tiene. Penetrado, pues, de la más profunda veneración, gratitud y respeto, se recomienda a la innata piedad de V.M., esperando se dignará darse por bien servido, y que le exonerará de todos los encargos con que se halla, a fin de que pueda retirarse y ocuparse sólo en dirigir incesantemente ruegos al cielo por la preciosa vida de V.M.».

La dimisión de Grimaldi fue aceptada por el monarca el 9 de noviembre, manteniendo el ministro hasta el final el suficiente crédito como para revestir formalmente la salida de un tono de dignidad y decoro. Según parece, él mismo corrigió las minutas del decreto de su exoneración y, lo que es más importante, consiguió evitar que su enemigo Aranda, que tanto había maniobrado desde París, le sucediera en el cargo. La impresión popular ante el cese debió ser de alegría y satisfacción. Sin embargo, las cosas cambiaron cuando se conoció el nombre de su sucesor, Floridablanca, pues a partir de ese momento sólo se escucharon alabanzas y elogios al ex ministro de Estado. Floridablanca era entonces embajador en Roma, con lo que se iba a producir un curioso trueque: el ministro, Grimaldi, pasó a embajador en Roma, y el embajador, Floridablanca, a ministro de Estado. Grimaldi, en suma, en una operación de salida perfectamente controlada, logró elegir a su propio sucesor. «Vamos a poner a uno de los nuestros», comentaría Grimaldi al presidente del Consejo de Castilla[34]. Como apostilló luego Ferrer del Río, «Grimaldi cayó venciendo a sus enemigos, pues, lejos de legarles el poder a que aspiraban con anhelo, transmitiolo a una de sus más legítimas hechuras, que tal era y por tal se reconocía el conde de Floridablanca»[35]. La embajada fue desempeñada por Grimaldi hasta 1784, fecha en la que, teniendo ya setenta y cinco años, solicitó y obtuvo el retiro, pasando a Génova donde murió en septiembre de 1789. Sobre su interesante figura, el juicio de Coxe puede darse por bueno: «Aunque objeto de una especie de odio y animosidad nacional, a causa de su cualidad de estrangero, amábanlo y estimábanlo los españoles ilustrados por su dulzura y urbanidad, así como por la protección especial que con-

[34] R. Olaechea, *El Conde de Aranda y el «partido aragonés»*, Zaragoza, 1969, pág. 110.
[35] *Historia*, IV, págs. 151-152.

cedía a la literatura y a las artes, y finalmente se elogiaba el celo con que procuró fomentar la prosperidad nacional»[36].

III. UN REY DE LA CASA DE SABOYA EN LA ESPAÑA DEL XIX

A) **Trono vacante: a la búsqueda de un rey**

La crisis de la monarquía en la España del XIX, patente ya en el reinado de Fernando VII, culmina mediada la centuria coincidiendo con una honda crisis económica y política. Al compás de los problemas financieros y agrarios, los desajustes políticos se hicieron incontrolables tras la muerte de Narváez en abril de 1868, cuando demócratas y progresistas firman el pacto revolucionario de Ostende. El 18 de septiembre de ese año se alzó la escuadra fondeada en la bahía de Cádiz, y diez días después tuvo lugar la batalla de Alcolea que supuso el derrocamiento de Isabel II, quien hubo de exiliarse en Francia. El gobierno provisional convocó Cortes constituyentes que el 1 de junio de 1869 aprobaron una nueva Constitución y eligieron regente al vencedor de Alcolea, el general Serrano, Duque de la Torre. Y pese a que los revolucionarios habían destronado a Isabel II, y que el pueblo había gritado «abajo los Borbones», sin saber quizás ni quiénes eran[37], el Gobierno provisional primero, y la Constitución hecha por las Cortes Constituyentes después, reconocían la monarquía como forma de gobierno. Como ha escrito el Conde de Romanones, «aquellos revolucionarios, confiando alegremente en que para siempre habían hecho desaparecer la dinastía borbónica, ante el trono vacío se quedaron perplejos, no acertaban a decidir si mantendrían la forma monárquica o proclamarían la República. Fue Prim, el hombre cumbre de aquel período, quien se impuso, declarando que España no estaba preparada para cambiar de régimen, e instauró la forma monárquica en la nueva Constitución»[38]. Esa Constitución proclamaba en su artículo 33 que «la forma de Gobierno de la Nación española es la monarquía», y en el 35 que «el poder ejecutivo reside en el rey». Así pues, España era un reino sin rey, y en consecuencia había que buscarlo.

Elegido regente el general Serrano, Prim se hizo cargo de la presidencia del gobierno. Un gobierno que hubo de afrontar, además del conflicto con los federales patente en los motines de septiembre-octubre de 1869, el arduo problema de la elección del rey. La búsqueda del nuevo monarca se tradujo en un largo y complejo proceso que, siguiendo el análisis de Palacio Atard[39], tuvo tres fases.

---

[36] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, IV, pág. 256.

[37] Ildefonso Antonio BERMEJO, *Historia de la interinidad y Guerra Civil desde 1868*, 3 vols., Madrid, 1875-1877; en I, págs. 235 y ss.

[38] *Amadeo de Saboya. El rey efímero*, Espasa-Calpe, Madrid, 1935, págs. 11-12.

[39] *La España del siglo XIX, 1808-1898*, Espasa-Calpe, Madrid, 1978, págs. 410 y ss.

Una primera de tanteo, en la que las candidaturas principales fueron el Duque de Montpensier, defendido por Serrano pero rechazado por Prim y los progresistas, y el rey viudo de Portugal, Fernando de Coburgo, promovido sin éxito por esos progresistas. Una segunda fase, intermedia, en la que surgen las nuevas candidaturas del futuro Alfonso XII (rechazada por el *jamás, jamás, jamás* de Prim a los Borbones); la del prestigioso general Espartero, que vivía retirado en Logroño y que tuvo el sentido común de declinar la invitación «por sus muchos años y poca salud», y la del prusiano Leopoldo de Hohenzollern, para la que se llegó a recabar el consenso y acuerdo del emperador francés Napoleón III. El conflicto franco-prusiano echaría por tierra esa candidatura, concluyendo así la fase que podría llamarse, como sugirió Romanones con frase pirandelliana, de «ocho ministros y un presidente en busca de un rey»[40]. Tras ella, en la tercera fase final, surgirán otras candidaturas exóticas y de menor importancia, como las escandinavas, y por último la de Amadeo de Saboya, que es la que nos interesa aquí.

La candidatura italiana, en realidad, había sido ya considerada al principio, cuando el embajador español en Florencia, Francisco de Paula Montemar, sondeó por encargo de Prim primero al hijo del rey Víctor Manuel, el duque de Aosta, y luego al sobrino, el duque de Génova, obteniendo de ambos requerimientos respuestas negativas. Cuando, pese a ello, se volvió al final del proceso con otra oferta a Amadeo, se contaba sobre todo con la aquiescencia del rey Víctor Manuel, que siempre había estado de acuerdo con que un miembro de su familia ocupara el trono de España. Don Amadeo, en cambio, parecía dubitativo, entre otras cosas porque corrió el rumor en Italia de que Prim aspiraba él mismo a ocupar el trono, y que realizaba esas gestiones sólo para encubrir su pretensión[41]. Aclarado este equívoco, el 2 de noviembre de 1870 Amadeo aceptó el trono de España con la doble condición de ser elegido por las Cortes y obtener el beneplácito de las grandes potencias, cuestión esta última que, no siendo en sí difícil, rozaba con lo vejatorio para la dignidad nacional[42].

B) **Elección por el Congreso y venida a España**

El 3 de noviembre Prim presentó a las Cortes la candidatura de Amadeo de Saboya. Evocando el primer intento que se hizo de ofrecerle la Corona, y que quedó frustrado, Prim se expresó así:

> «La primera vez que el gobierno de S.A. el Regente del Reino se dirigió a la casa de Saboya, ya saben los señores diputados que no nos dio el resul-

[40] Conde de Romanones, *Amadeo de Saboya*, pág. 49.

[41] Víctor Balaguer, *Mis recuerdos de Italia*, Barcelona, 1890, págs. 210-211.

[42] En el erudito libro *El reinado de Amadeo de Saboya y la monarquía constitucional*, Madrid, 1999, la profesora Carmen Bolaños ilustra este proceso de elección, así como las siguientes alternativas del reinado.

tado a que aspirábamos, puesto que el duque de Aosta no tuvo por conveniente aceptar el ofrecimiento que se le hacía, ofrecimiento siempre condicional, como deben suponerse los señores diputados, porque el Gobierno no tiene autoridad, ciertamente, para ofrecer coronas, y, por lo tanto, sus gestiones tenían siempre por base y por principio el supuesto de que las Cortes Constituyentes se dignasen nombrarle. Pero si bien el noble duque de Aosta no había tenido por conveniente admitir el ofrecimiento que se le hacía, su negativa fue tan bondadosa, fue tan delicada, la hizo con frases tan dignas y honrosas para que aquella puerta, al cerrarse, quedara en disposición de poder volver a llamar oportunamente a ella. El Consejo de Ministros se ocupó de si era conveniente o no dirigirse otra vez a la casa de Saboya, y después de un maduro examen el Gobierno creyó que podía abrirse nueva negociación»[43].

Tras esa presentación se sucedieron algunas intervenciones y, entre ellas, la demoledora de Castelar:

«Os acaban de anunciar que se va a salir de la interinidad, que por fin vais a tener un rey, y nadie, absolutamente nadie, se ha sonreído, nadie se ha regocijado, nadie ha aplaudido, nadie se ha levantado, nadie ha proferido un ¡viva!. ¿Creéis que a la glacial temperatura de esta Cámara se puede forjar una corona, operación que necesita el fuego del entusiasmo?...Yo he visto a la mayoría de esta Cámara, indiferente a un rey del Norte o del Sur, de las regiones boreales o de las regiones tropicales, germano o latino, mayor o menor de edad...El candidato alemán no vino, y hoy tenemos sometidos a nuestros votos un candidato italiano. ¿Qué decir de la nación que en el mes de julio tenía un rey alemán y en el mes de octubre un rey italiano?»[44].

Pese a tan severa crítica, y a la indiferencia que denunciaba de las Cortes, realizada la votación Amadeo de Saboya obtuvo 191 votos, frente a los 60 de la República Federal, 27 de Montpensier, 8 de Espartero, 2 de la República unitaria, 2 del príncipe Alfonso de Borbón y 19 abstenciones. Había sido pues elegido rey Amadeo, quien, nacido en Turín en 1845, contaba entonces veinticinco años. Según el retrato del Conde de Romanones, el nuevo monarca era en lo físico «proporcionado de líneas, esbelto, *y* de facciones correctas», y en lo moral «exento de ambición (*y*) ferviente católico, habiendo heredado de su padre una sola condición: una inclinación apasionada por las hijas de Eva»[45].

Tras la elección se constituyó una comisión que habría de acudir a Italia a ofrecerle la corona. La comisión embarcó en Cartagena en tres fragatas que arribaron a Génova, desde donde los comisionados viajaron a Florencia[46]. Allí fueron

---

[43] Véase José Luis Fernández-Rúa, *1873. La Primera República*, 136.

[44] Fernández-Rúa, *1873. La Primera República*, pág. 138.

[45] *Amadeo de Saboya*, págs. 56-57. Otros le juzgaron de manera mucho menos benigna (véase en Bolaños, *El reinado de Amadeo de Saboya*, pag. 141).

[46] Para una descripción del viaje y de los actos celebrados, Bermejo, *Historia de la interinidad y de la Guerra Civil de España*, II, págs. 1 y ss.

recibidos por don Amadeo, quien, con estas palabras, aceptó el ofrecimiento que se le hacía: «Soy aún, señores diputados, muy joven; son aun desconocidos los hechos de mi vida para que pueda yo atribuir a mis méritos la elección que ha hecho la noble nación española...No sé si alcanzaré la fortuna de verter mi sangre por mi nueva patria y si me será dado añadir alguna página a las innumerables que celebran las glorias de España; pero en todo caso, estoy bien seguro, porque esto depende de mí y no de la fortuna, que los españoles podrán siempre decir del Rey que han elegido: *Su lealtad se ha levantado por encima de las luchas de los partidos, y no tiene en el alma más deseo que la concordia y la prosperidad de la nación*»[47]. El discurso complació sobremanera a los comisionados, y el principal de ellos, Ruiz Zorrilla, exclamó con entusiasmo: «¡Diputados españoles, viva el Rey!».

Las fragatas españolas, con don Amadeo a bordo de la *Numancia*, y otras italianas, partieron de Italia rumbo a España. Mientras tenía lugar la travesía, el 27 de diciembre, tras la reunión del Congreso y haber asistido antes a una ceremonia del Gran Oriente masónico, de camino al Ministerio de la Guerra, el general Prim sufrió un atentado en la antigua calle del Turco, de resultas del cual falleció tres días más tarde. El mismo 30 fondeaba la escuadra en Cartagena con el monarca electo, quien al llegar a España recibía la infausta noticia. Aquel enigmático magnicidio[48], con la desaparición del más prestigioso de los promotores de don Amadeo, era como un negro augurio del nuevo reinado.

C) Don Amadeo en Madrid: reinado y renuncia

El 31 de diciembre de 1870 Víctor Manuel entra en Roma, ciudad que entonces tenía menos de doscientos mil habitantes y era sólo la quinta en población de Italia, tras Nápoles, Milán, Turín y Palermo[49]. Ese mismo día don Amadeo desembarca en Cartagena y el 2 de enero hace su entrada en Madrid, donde tras acudir a la basílica de Atocha para orar ante el cadáver de Prim, comparece en el Congreso de los Diputados a fin de jurar la Constitución y ser proclamado rey. Se inicia así un reinado de poco más de dos años, del 2 de enero de 1871 al 11 de febrero de 1873. La acogida del nuevo rey no fue buena y baste recordar que, coincidiendo con su llegada, se estrenó en el teatro Calderón de Madrid una comedia titulada *Macarronini I*, que ridiculizaba al monarca.

El panorama político era sumamente complejo y poco manejable, pues en el fondo don Amadeo contaba sólo con aquellos 191 diputados que le habían vota-

---

[47] Bermejo, *Historia de la interinidad y de la Guerra Civil de España*, II, pág. 9.

[48] Sobre él y la problemática identificación de los terroristas, A. Pedrol Rius, *Los asesinos del general Prim*, Barcelona, 1960.

[49] Gigi Speroni, *Amadeo de Saboya, rey de España*, traducción de Rubén Turrisi la Vía, Editorial Juventud, Barcelona, 1989, págs. 97-98.

do, teniendo enfrente tanto a los republicanos como a los carlistas y a los partidarios de los Borbones defensores del príncipe Alfonso. Ciertamente en su reinado se va a intentar el juego de un sistema bipartidista, con el partido *constitucionalista*, dirigido por Sagasta, y el *radical* vinculado a Ruiz Zorrilla[50], pero la realidad fue que tras la muerte de Prim esa tarea se hizo difícil por la fragmentación de los grupos políticos, habida cuenta de que existían, junto a aquellos dos grandes partidos, los restos de la Unión Liberal, congregados alrededor de los llamados *fronterizos*, los antiguos unionistas marginados como Cánovas del Castillo, y otros diversos grupúsculos, mientras los demócratas amadeistas se dividían a su vez en clanes enfrentados[51]. Con tal fragmentación era inevitable la inestabilidad de los sucesivos gobiernos: el del general Serrano, al principio, cuyo líder dimitió al no obtener de don Amadeo poderes para disolver las Cortes; el de Ruiz Zorrilla después; el del general Malcampo; el de Sagasta con los problemas de la nueva guerra carlista y la disolución de las Cortes, y los segundos gobiernos de Serrano (con el *Yo contrario* del rey a la propuesta de suspensión de las garantías constitucionales) y del radical Ruiz Zorrilla que, entre otras cosas, hubo de ocuparse de la guerra de Cuba. Esos y otros problemas –el proyecto de abolición de la esclavitud en Puerto Rico o la indisciplina del ejército– apenas podían ser afrontados en un clima de tanta inestabilidad política. Como ha escrito Romanones, «ante el espectáculo que ofrecía la política española, D. Amadeo, cruzándose de brazos exclamaba *Siamo in una gabbia di pacci.* "Estamos en una casa de locos". Y no le faltaba razón»[52].

En Madrid, don Amadeo organizó su vida de forma un tanto peculiar, al menos si se compara con los que habían sido usos habituales de la realeza borbónica. «Duerme poco –escribe Speroni[53]– (cuatro o cinco horas como máximo); al amanecer monta a caballo, y luego regresa a palacio para tomar una ducha muy fría y un curioso desayuno: una loncha de carne asada y café amargo. A las ocho recibe a los ministros, todavía soñolientos, y luego concede audiencia a cualquiera que se la pida, ya sea un dignatario o un representante del pueblo. A primera hora de la tarde, tras almorzar frugalmente, leer la correspondencia, que abre personalmente, y despachar los asuntos que quedan en su mesa, baja a la ciudad. Va solo o, como máximo, con un lacayo que guía la carroza o un ayudante que le hace compañía mientras pasea a pie y le sirve de intérprete. Su acompañante preferido, especialmente al caer la noche, es un oficial de marina de veinticuatro años... Se llama Emilio Díaz Moreu, y junto a este joven, cómplice en numerosas aventuras galantes, el rey se siente soltero». Esas aventuras amorosas serán bien

---

[50] Luis Sánchez Agesta, *Historia del Constitucionalismo español (1808-1936)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 265.

[51] Palacio Atard, *La España del siglo XIX*, págs. 427-428.

[52] *Amadeo de Saboya*, págs. 133-134.

[53] *Amadeo de Saboya*, pág. 89.

conocidas, destacando entre ellas la relación que mantuvo con la llamada *dama de las patillas*, una hija del célebre escritor Mariano José de Larra, más conocido como *Fígaro,* y a la que don Amadeo habría cortejado enviándole una canastilla de flores de parte de *un italiano que se siente solo.*

La vida del rey, así planteada, fue objeto de críticas y comentarios, a los que había que sumar al recelo popular ante un monarca extranjero y las mismas discrepancias de sus enemigos políticos. Todo confluía, en suma, a que cualquier cosa pareciera mal. Según escribió un periódico:

> «¡Pobre nuestro soberano: haga lo que haga es criticado! ¿Sale de paseo? Entonces no cumple con su deber quedándose a trabajar en el palacio. ¿Permanece en el palacio? No quiere saber lo que piensa el pueblo. ¿Sale y no mira a nadie? Es orgulloso. ¿Mira a la gente? Es que va en busca de hermosas mujeres. ¿Pasea elegantemente vestido? Es vanidoso. ¿Viste calesera? Es ridículo. ¿Da limosnas? Total, es el pueblo el que paga. ¿No las da? Es tacaño. ¿Recibe a los conservadores? Está traicionando la revolución. ¿Recibe a los radicales? Durará poco. ¿Se acuesta temprano? Es un niño. ¿Se va a dormir tarde? Es un noctámbulo. ¿Sale a caballo? Cuida demasiado las formas. ¿Sale a pie? Es vulgar. ¿Va solo? Es un provocador. ¿Va acompañado? Tiene miedo»[54].

La vida política, descompuesta desde el principio, se agravó con la crisis del orden público –en la que hay que registrar el atentado que sufrió el propio rey–, con la inacción de las Cámaras, los problemas de ultramar y, de modo especial, como ha señalado Bermejo[55], con algunas espinosas cuestiones como la abolición de la esclavitud y los desórdenes del cuerpo de Artillería. Éste sería el último asunto despachado por el monarca, quien firmó el decreto que se le presentaba de disolución de ese cuerpo de artilleros, habida cuenta de los desórdenes habidos y la indisciplina reinante, para a continuación anunciar al presidente del gobierno su decisión de abdicar. Las Cortes se declararon en sesión permanente y ante Congreso y Senado leyó el monarca la renuncia el 11 de febrero de 1873. En ella, tras recordar don Amadeo que «grande fue la honra que merecí a la nación española eligiéndome para ocupar su trono», hacía referencia a las dificultades presentadas que él inútilmente esperó superar con el concurso de los españoles:

> «Conozco que me engañó mi buen deseo. Dos largos años ha que ciño la corona de España, y la España vive en constante lucha, viendo cada día más lejana la era de paz y de ventura que tan ardientemente anhelo. Si fueran estrangeros los enemigos de su dicha, entonces, al frente de estos soldados tan valientes como sufridos, sería el primero en combatirlos, pero todos los que con la espada, con la pluma, con la palabra agravan y pertur-

[54] En Speroni, *Amadeo de Saboya*, pág. 90.

[55] *Historia de la interinidad y Guerra Civil*, II, pág. 898.

> ban los males de la nación, son españoles; todos invocan el dulce nombre de la patria, todos pelean y se agitan por su bien, y entre el fragor del combate, entre el confuso, atronador y contradictorio clamor de los partidos, entre tantas y tan opuestas manifestaciones de la opinión pública, es imposible afirmar cuál es la verdadera, y más imposible todavía hallar el remedio para tamaños males»[56].

La renuncia dejaba entrever además el temple constitucional del monarca, que decía haber buscado el remedio de todo siempre dentro de la ley, aclarando que no debía entenderse como fruto de flaqueza de ánimo, a cuyo efecto pedía el indulto para los autores del atentado padecido. Finalmente hacía pública su abdicación y despedida:

> «Estas son señores diputados, las razones que me mueven a devolver a la nación y en su nombre a vosotros, la corona que me ofreció el voto nacional, haciendo esta renuncia por mí, mis hijos y sucesores. Estad seguros de que al desprenderme de la corona, no me desprendo del amor a esta España tan noble como desgraciada, y de que no llevo otro pesar que el de no haberme sido posible procurarla todo el bien que mi leal corazón para ella apetecía».

En la madrugada del mismo 11 de febrero fue proclamada la República, y al día siguiente los reyes abandonaron España camino de Lisboa, donde embarcaron rumbo a Italia. Ya en Turín, donde don Amadeo fue acogido con entusiasmo, normalizó su vida con el título de Duque de Aosta, contrajo segundas nupcias, tras la muerte de doña María Victoria, con la princesa Leticia Bonaparte, y siendo todavía muy joven falleció de una extraña dolencia el 9 de enero de 1890. Al parecer, cuando alguien preguntó a los médicos de qué enfermedad había muerto, la respuesta fue: «De no poder soportar la vida sin ser Rey»[57].

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Los ministros extranjeros presentes en el Estado absoluto del Antiguo Régimen en España, aparecen bien sea formando parte de un grupo (los flamencos con Carlos V, los franceses con Felipe V o los italianos con Carlos III) o de forma individual y aislada, según fue el caso de Granvela o Moura con Felipe II, de Nithard con Carlos II, o de Alberoni y Riperdá con Felipe V. Normalmente, y como es lógico, la xenofobia es más acusada en el primer caso, lo que denota el rechazo frontal a la intromisión de grupos extraños, y el grado de tolerancia mayor en el segundo, si bien en cualquier caso hay cuando menos recelo y descon-

---

[56] El texto de la renuncia puede verse en Bolaños, *El reinado de Amadeo de Saboya*, págs. 238-239.

[57] Conde de Romanones, *Amadeo de Saboya*, pág. 172.

fianza hacia el extranjero que manda. Ello no es extraño en un país cuyos reinos habían exigido la presencia de *naturales* al frente de los oficios públicos.

Los ministros extranjeros terminaron de ordinario mal y por lo común su gestión no concluyó pacíficamente con la muerte, sino con la dimisión o el cese, e incluso con la expulsión violenta. El canciller Gattinara, en la España de Carlos V, aparece como la excepción que confirma la regla. Granvela fue marginado en sus últimos años por Felipe II. Felipe III apartó al portugués Moura, antiguo colaborador de su padre. Nithard fue expulsado de la España de Carlos II, y con Felipe V Alberoni recibió la orden de marcharse mientras Ripperdá hubo de dimitir. Y de los dos ministros italianos, uno de ellos, Esquilache, protagonizó una salida brusca y violenta, mientras el otro, Grimaldi, tras ser coaccionado con diversas presiones, acreditará en cambio una dimisión honrosa y negociada, en la que, como hemos dicho, pactó el nombre de su sucesor, intercambió con él los cargos y abandonó el ministerio convirtiéndose en embajador.

En cuanto al rey italiano, don Amadeo, su caso es de absoluta excepción. En primer lugar por ser el único ejemplo en esos siglos de monarca elegido: propuesto por el gobierno que lo propone y elegido por las Cortes en representación del pueblo. Unico rey elegido, pues, como el intruso José Bonaparte, antes curiosamente también rey de Nápoles, será el único rey nombrado. Y en segundo lugar por el carácter semiforzado de su abdicación. Antes de él habían abdicado apaciblemente Carlos V y Felipe V (aquél en Felipe II y éste en Luis I), y de forma claramente forzada Isabel II. La dimisión de don Amadeo tiene tanto de acto obligado por las circunstancias como de acto voluntario para evitar males mayores[58]. La renuncia de Amadeo de Saboya prefigura en cierto modo la que protagonizará un siglo más tarde Alfonso XIII. Aquélla dio paso a la Primera República. Esta a la Segunda. Experiencias ambas, a la luz de lo que pasó, no ciertamente gloriosas. El reinado de Amadeo de Saboya, en fin, fue con sus dos años más que breve, pero aun hubo otro monarca, Luis I, que reinó menos tiempo, sólo unos cuantos meses. Don Amadeo, además, ganó en cierto modo la que pudiéramos llamar batalla de la opinión pública: a su marcha, fuera de España obtuvo el reconocimiento de Inglaterra y de Italia, y por supuesto también de su país; dentro de España se le echaría de menos enseguida, nada más hacerse presentes los desarreglos y el desconcierto de la Primera República.

[58] Significativamente, el Conde de Romanones se haría esta pregunta: «¿Abdicó por propia libre voluntad o fue echado?» (*Amadeo de Saboya*, pág. 159).

7. LA CORTE DE CARLOS IV: LA POLÍTICA INTERNA *

I. INTRODUCCIÓN

«Luego que Carlos III falleció en Diciembre de 1788 –escribió el historiador Muriel– el Príncipe subió pacíficamente al solio con el nombre de Carlos IV, teniendo ya cuarenta años cumplidos; edad provecta en que está maduro el juicio y el hombre se halla amaestrado por las lecciones de la experiencia. Era de corazón bondadoso y recto…Para dar mayor realce a las dotes que adornaban el ánimo del Príncipe, su augusto padre puso cuidadoso esmero en que fuese educado cristianamente, prendas todas que hacían presagiar un reinado venturoso…»[1]. No puede decirse, en verdad, que el reinado del nuevo monarca, que duró justamente veinte años y concluyó en 1808, fuera precisamente *venturoso.* Más bien fue el preludio de la desventura, de los gravísimos acontecimientos de 1808, entre los que tuvo lugar la abdicación del monarca el 19 de marzo en su hijo Fernando. A partir de ahí, Carlos IV vivirá desterrado primero en Francia (en Compiègne y Marsella) y luego en Roma, donde murió en enero de 1819. Setenta años, pues, de vida, y veinte de reinado.

La política española, en sus líneas fundamentales, quedará a lo largo del reinado entre cinco personas: el rey, la reina María Luisa de Parma, y tres ministros, Floridablanca, Aranda y Godoy. Desde un principio, la reina estuvo asociada a las tareas de gobierno, y el mismo día de la muerte de Carlos III, despacharon los monarcas con los ministros de Estado y Marina, «quedando desde la primera hora –como observó Jovellanos– establecida la participación del mando a favor de la reina como naturalmente y sin solicitud ni esfuerzo alguno»[2].

---

* Publicado en *Varia Studia. Libro homenaje al Profesor Dr. Luis Rodríguez Ennes con ocasión de su septuagésimo aniversario.* Patronato del Instituto de Estudios Ibéricos, 2015, 395-403.

[1] *Historia de Carlos IV*, tomo I, 3-4.

[2] José Gómez de Arteche, *Reinado de Carlos IV*, en la *Historia general de España escrita por individuos de número de la Real Academia de la Historia, bajo la dirección del Excmo. Sr. D. Antonio Cánovas del Castillo*, 3 vols., Madrid, 1894; en I, 3-4.

Según parece, Carlos III recomendó vivamente a su hijo, antes de morir, a don José Moñino, Conde de Floridablanca, personaje que había desempeñado un papel principal en los últimos años. De hecho en esa etapa postrera se habían acentuado las tensiones entre el ministro murciano Floridablanca y el aragonés Conde de Aranda. Floridablanca era el ministro de Estado y presidía de hecho la Junta Suprema, especie de Consejo de Ministros, que había sido creada el 8 de julio de 1787. Aranda, opositor de Floridablanca, era embajador en París y desde allí conspiraba para retornar a la Corte y hacerse con el poder. El principal apoyo de Aranda había sido el Príncipe de Asturias, el futuro Carlos IV, a quien Aranda envió el 22 de abril de 1781 un *Plan de Gobierno*, de cara al futuro, en el que, partiendo de que *la máquina de la monarquía está desbaratada* pretendía una reforma a fondo del aparato de la administración diseñando la figura de *un ministro confidente*, o Primer Ministro, cargo que sin duda se reservaba para él mismo.

En esas tensiones Floridablanca-Aranda, el 10 de octubre de 1788 Floridablanca dimitió, pero Carlos III no le admitió la renuncia y le confirmó en el cargo. Dos meses después falleció el rey, con lo que el acceso a la corona del Príncipe de Asturias, amigo de Aranda, hacía presagiar el apartamiento del político murciano y la toma del poder por el Conde aragonés. Las cosas, sin embargo, no sucedieron así, pues Floridablanca fue confirmado por Carlos IV en el cargo. Como escribió Gómez de Arteche, «si se temió por unos días que en circunstancias tan críticas…llegara a desprenderse de los servicios del eminente estadista conde de Floridablanca, no se tardó a ver que el nuevo rey había respetuosamente seguido los consejos que le diera su antecesor y padre en el lecho de muerte». En realidad –añadimos nosotros– lo que debió suceder no fue que Carlos IV hiciera lo que le aconsejó Carlos III, sino que la reina María Luisa, que era quien contaba de verdad, pensaba de otra manera, como el propio Gómez de Arteche llegará a reconocer: «Parece sin embargo que la reina le contestó que *aún no era tiempo*, con lo que Floridablanca pudo continuar al frente del ministerio»[3]. Respecto a Aranda, el monarca ordenó «que todos los de su tertulia de príncipe continuasen como antes».

Se inicia así un reinado que, desde esa óptica del poder ministerial y confianza de los reyes, tendrá tres etapas. La primera, desde diciembre de 1788 a febrero de 1792, con Floridablanca como personaje principal. La segunda, muy breve, desde ese mes de febrero en que regresa Aranda a España hasta el 15 de noviembre del mismo año 1792, en que es cesado. La tercera, desde entonces, con Godoy en el poder, hasta el 19 de marzo de 1808, cuando Carlos IV, como consecuencia del motín de Aranjuez, abdica en su hijo Fernando.

[3] Los dos párrafos citados de Gómez de Arteche, en *Reinado de Carlos IV*, I, 18.

II. PRIMERA ETAPA: FLORIDABLANCA

Al llegar al trono Carlos IV la estructura de la Administración Central constaba de siete departamentos: Estado y Justicia regidos ambos por el Conde de Floridablanca; Hacienda, en manos de Pedro López de Lerena, antiguo escribiente de Floridablanca cuando éste desempeñó la fiscalía del Consejo de Castilla y protegido siempre por él; Marina a cargo de Antonio de Valdés, y Guerra, bajo la dirección de Jerónimo Caballero. A estos cinco ministerios tradicionales había que sumar otros dos fruto de la bipartición del Ministerio de Indias tras la muerte del ilustre malagueño José de Gálvez. En efecto, siempre se había considerado problemática la gestión de un único Ministerio de Indias, por la inmensidad de asuntos de todos los territorios de ultramar que recaían en una sola persona. De esta suerte, un decreto de 8 de julio de 1787 había dividido ese departamento en dos, con lo que a los cinco citados antes había que sumar el de Gracia, Justicia y materias eclesiásticas de Indias, a cargo de Antonio Porlier, antiguo fiscal del Consejo de Indias, y el de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación que se acumuló al titular de Marina, Valdés. Había así siete ministerios pero solo cinco ministros. En todo caso, más importante era que, en la misma fecha en que fue dividido el Ministerio de Indias, se creó la llamada *Suprema Junta ordinaria y perpetua de Estado*, a fin de institucionalizar un despacho colectivo y semanal de los ministros en los llamados asuntos *que puedan causar regla general*, es decir, aquellos susceptibles de afectar a varios departamentos. La Junta Suprema, debida a la inspiración de Floridablanca, careció en teoría de presidente, pero de hecho esa función fue desempeñada por él, que era entonces Secretario del Despacho de Estado o Ministro de Asuntos Exteriores, en cuyas oficinas se reunía. La Junta recibió una *Instrucción*, obra también de Floridablanca, de carácter reservado, con casi cuatrocientos capítulos, que constituye un detallado y minucioso programa de gobierno, al que los ministros debían acordar sus decisiones y propuestas.

Todo este aparato de la Administración, de una forma u otra, vino a depender de la reina. Como observó Villa-Urrutia, «con el advenimiento de Carlos IV habíase introducido en el gobierno una novedad importantísima, que llamó la atención de propios y extraños, y era la asistencia de la reina al despacho, en el que intervenía discutiendo y decidiendo los asuntos que con el rey trataban sus ministros. La influencia de las reinas consortes sobre sus maridos no era cosa nueva, y harto conocida la de Isabel de Farnesio sobre Felipe V…Pero si la reina compartía con el rey el trono y el tálamo, no había hasta entonces compartido ostensiblemente el gobierno con voz y voto decisivo en el Consejo»[4].

---

[4] Marqués de Villa-Urrutia, *Mujeres de antaño. La reina María Luisa, esposa de Carlos IV*, Madrid, 1927, 75.

Si la reina era el eje de todo, la lucha por el poder entre los dos grupos de Floridablanca y Aranda se tradujo en atraerla y captar su voluntad. Especialmente llamativa fue la campaña de Aranda, quien envió algunas misivas a María Luisa solicitando atención y apoyo. El propio Aranda relataba así sus intentos de acercamiento, un tanto infantiles, en alguna velada palaciega, estando a la mesa: «Ninguna palabra me dirigió desde ella, bien que sí a los inmediatos; levantada S. M. vino azia aquella parte, dirigiéndose a varios, y al pasar por delante de mí, sin detenerse me dijo *¿Cómo va, Aranda?*, respondiéndole sólo *A los pies de V. M.*; en el café después nada»[5]. Floridablanca, por su parte, no disfrutaba tampoco de una situación claramente favorable. Los despachos del embajador ruso Zinoviev atestiguan la debilidad del gran político ya en 1789, aunque sacó adelante una serie de medidas para evitar la acumulación de bienes en manos muertas, y otras relativas al fomento del comercio y la marina[6]. Por otra parte, el 30 de mayo de 1789 fueron convocadas las Cortes que habrían de reunirse en septiembre, con el objetivo principal de jurar al nuevo Príncipe de Asturias, don Fernando, como sucesor al trono. Estas Cortes, presididas por Campomanes, suplicaron a Carlos IV la abolición del auto acordado de Felipe V que modificaba el orden tradicional de sucesión a la Corona, lo que fue aceptado por el rey quien afirmó que «ordenaría a los de su Consejo expedir la pragmática-sanción que en tales casos corresponde y se acostumbra», y que no fue publicada entonces. Las Cortes adoptaron además otros acuerdos sobre distintas materias y, entre ellas, sobre el problema de los mayorazgos. Por lo demás, un autor como Madol ha subrayado el contraste entre la docilidad de las Cortes españolas y la crispación entonces existente en los Estados Generales de Francia, reunidos en Versalles[7].

En estas circunstancias apareció en la Corte un libelo, titulado *Confesión general del Conde*, criticando los supuestos desaciertos de la política internacional, el cohecho en el Banco de San Carlos, los desajustes en la construcción de caminos y canales, y otras varias irregularidades. Al libelo respondió Floridablanca ordenando una investigación policial y publicando ciertas *Observaciones* que defendían su gestión de gobierno. Pero los problemas de la política interior eran menudencias frente al gigantesco problema de la Revolución Francesa, que exigía redefinir la política exterior, competencia específica de Floridablanca. En todo caso, y pese a algún éxito esporádico como el viaje de las corbetas *Descubierta* y *Atrevida* por el Pacífico a fin de levantar cartas hidrográficas y efectuar experimentos científicos, las presiones internas, que criticaban tanto la política de las

[5] Sigo mi libro, *Los orígenes del Consejo de Ministros*, 2 vols., 2.ª ed., Madrid, Editorial Complutense, 2001; en I, 480.

[6] Pedro Aguado Bleye y Cayetano Alcázar Molina, *Manual de Historia de España*, 3 vols., 9.ª ed., Espasa-Calpe, 1964; ver III, 216 y ss.

[7] Hans Roger Madol, *Godoy. El fin de la vieja España y el primer dictador de nuestro tiempo*, Madrid, 1943.

relaciones con Francia como las malversaciones económicas en el Ministerio de Hacienda, se hicieron más agudas. En 1790 tuvo lugar un reajuste ministerial que consistió en tres cosas: suprimir los dos departamentos de Indias creados tres años antes y redistribuir los negocios entre sus homólogos de España; retirarle a Floridablanca el segundo de los ministerios que desempeñaba (el de Justicia, que pasó a Porlier), y sustituir en el Ministerio de Guerra a Caballero por el Conde de Campo-Alange.

El 18 de junio de 1790 Floridablanca fue apuñalado en la entrada al palacio de Aranjuez, en el que probablemente fue el primer atentado político de la España contemporánea. Al grito de *¡muere, traidor!*, un ciudadano francés –quizás agente de los jacobinos, hacia quienes Floridablanca practicaba una política hostil en defensa de los reyes de Francia– agredió al ministro que afortunadamente salió del trance con heridas leves. El atentado fallido llevó al agresor a la horca y suscitó en el pueblo una profunda corriente de simpatía hacia Floridablanca. En el acto litúrgico de acción de gracias porque el ministro hubiera salvado la vida, un predicador carmelita se expresaba así: «¿que admiración podrá causar se haya consternado la nación toda, a ejemplo de tan gran rey?; ¿qué no deberá hacer todo buen español que esté bien instruido y ame sinceramente los intereses de España?. Deberá rendir gracias al Todopoderoso porque nos ha preservado la preciosa vida de un ministro, cuya sabiduría hará época en nuestras historias?»[8].

Se trataba en todo caso de una rehabilitación episódica, pues Floridablanca, mesurado y acomodaticio en otros temas de gobierno, adoptó en la cuestión francesa una posición radical[9]. Formó así parte de un conciliábulo internacional para examinar la posible intervención armada en Francia, decretó el empadronamiento de los extranjeros en España –la mitad de ellos eran franceses– exigiéndoles jurar fidelidad a la religión católica y al rey, y terminó retirando al embajador en París, «con el justo pretexto de que no fuese insultado y nos comprometiésemos más». Ello le puso en el punto de mira de los revolucionarios franceses, mientras en España se difundían toda suerte de panfletos, e incluso le enfrentó a la representación diplomática del país vecino. Como ha escrito Carlos Seco, el encargado de negocios Bourgoing «puso en guardia a Carlos IV acerca del daño que su ministro estaba haciendo no a la causa de la libertad, sino, indirectamente, al Rey Cristianísimo», por lo que Carlos IV «no necesitó más advertencias *(y)* retiró su apoyo a Moñino». Dos decretos de 28 de febrero de 1792 extinguieron la Junta Suprema de Estado, que había sido la gran obra política de Floridablanca, restableció el ejercicio del Consejo de Estado, del que se nombró

[8] La *Oración* del carmelita, padre Francisco Sánchez, en *Biblioteca de Autores Españoles*, tomo LIX, 351-355.

[9] Sigo en estas cuestiones las *Memorias* de Godoy y otros textos que recojo y comento en *Los orígenes del Consejo de Ministros*, I, 540 y ss.

decano al Conde de Aranda, y entregó también al político aragonés, con carácter interino, el Ministerio de Estado.

III. SEGUNDA ETAPA: ARANDA

Desmontado el aparato de gobierno creado por su antecesor, se hizo con el poder don Pedro Pablo Abarca de Bolea y Ximénez de Urrea, X conde de Aranda, oscense que había seguido una brillante carrera militar, otra diplomática como embajador en Lisboa, Polonia y París, y también una carrera política como gobernador del reino de Valencia y presidente del Consejo de Castilla. Según el propio Aranda contó después, Carlos IV le habría citado en Aranjuez poco antes de la caída de Floridablanca para anunciarle su próximo nombramiento. Resulta en todo caso problemática y poco clara esta crisis, sobre la que existen distintas interpretaciones de las que mencionaremos dos: la que la atribuye directamente a la presión francesa, y la que cree ver detrás de ella la mano de Godoy, quien habría promovido la candidatura de Aranda, como un personaje de transición, en espera de tomar él luego definitivamente las riendas del gobierno.

Sea por lo que fuere, el caso es que el relevo de un Floridablanca entonces rehecho y fortalecido, resultó bastante sorprendente. «Por primera vez en su vida –escribió el embajador ruso Zinoviev– Carlos IV fingió con habilidad; la víspera estaba en excelentes relaciones con el conde, consentía a todas sus sugerencias y se paseaba con él» [10]. Sobre este acontecimiento, el historiador norteamericano Richard Herr ha destacado la sorpresa que produjo la noticia entre los observadores de la época, quienes no llegaron a ponerse de acuerdo sobre las causas que la habían motivado [11]. Y ello porque Floridablanca no sólo perdió los cargos, sino que hubo de padecer una insólita persecución. De regreso a su tierra de Murcia fue hecho prisionero y conducido a la ciudadela de Pamplona, haciendo frente a los cargos que se le imputaban (entre otros, abuso de autoridad) con una extensa y brillante *Defensa legal*. Su destino futuro habría de verse favorecido por la rápida caída de Aranda, con lo que en 1794 se le permitió regresar «al pueblo de su nacimiento», y al año siguiente quedó absuelto de responsabilidad política. Con todo, al gran estadista murciano le aguardaba un destino todavía más brillante, al convertirse en septiembre de 1808 en presidente de la Junta Central, dos meses antes de su muerte en Sevilla.

Aranda, a su vez, no habría de disfrutar mucho tiempo de lo que tanto le había costado conseguir, puesto que en menos de nueve meses perdió el ministerio. Su acceso al poder en el mes de febrero de 1792 fue saludado con optimis-

---

[10] Alexandre TRATCHEVSKY, «LÉspagne à l'époque de la Révolution française». En *Revue Historique*, 31 (1886), 17.

[11] *España y la Revolución del siglo XVIII*, Madrid, 1964, 219.

mo y esperanza, pues se daba por supuesto que su condición de ex embajador en París, y su conocimiento de los protagonistas de la Revolución, le convertían en la persona naturalmente idónea para resolver los problemas con Francia. Como escribió Muriel, «el Conde de Aranda estaba bien quisto en las Cortes de Europa…La mansión prolongada que había hecho en Francia con el carácter de Embajador; el aprecio que supo granjearse en aquella Corte por su aptitud para el desempeño de los negocios, y la amistad que tuvo con varios sabios y literatos de ella, le hacían a propósito para observar con tino los sucesos de la Revolución francesa, cuyos elementos tenía vistos desde muy cerca. Ningún español se hallaba en estado de prever, o ya de juzgar mejor que él las resultas que debían seguirse. La elección de este varón experimentado para el puesto de primer Ministro dio, pues, ánimo y confianza a españoles y franceses»[12].

Ahora bien, con independencia de que Aranda no fue nombrado Primer Ministro como Muriel indica, sino Decano del Consejo de Estado y ministro interino también de Estado (probablemente lo fue interino por su condición militar que quería mantener), las cosas no resultaron tan sencillas. Por de pronto resulta muy significativo que, desaparecida la Junta de Estado, no se llevara a cabo ninguna reorganización ministerial. O lo que es lo mismo, que Aranda estuviera en la cúspide político-administrativa de la monarquía con los mismos ministros que habían obedecido a Floridablanca, y mucho más significativo si se tiene en cuenta que Aranda había conspirado y medrado con el apoyo de una serie de colaboradores que formaban el llamado *partido aragonés*, aunque éste no fuera otra cosa, como advirtió Olaechea, que una facción o grupo compuesta por «Aranda, jefe moral nato, y unos cuantos partidarios suyos, no precisamente aragoneses *(que)* pensaban más que menos como el conde sobre cuestiones político-administrativo-económico culturales, con la mira puesta en poder llevarlas a la realidad»[13]. Tal vez sucedió que él personalmente había perdido facultades para gobernar (eso es lo que comentaba el embajador ruso), pero lo más probable es que se viera sencillamente desbordado por el terremoto político francés.

Efectivamente, los acontecimientos sucedidos en París el 20 de junio y el 10 de agosto de 1792, llevaron a Aranda el 24 de este mes a someter al Consejo de Estado la cuestión de si debía entrar España en coalición con los gobiernos de Viena, Berlín, Estocolmo y San Petersburgo para el caso de una guerra con Francia. Tras la respuesta positiva se iniciaron los preparativos, aunque el triunfo del ejército de la Convención sobre los prusianos obligó a Aranda a rectificar y proponer la neutralidad. Semejantes vaivenes en la cuestión más importante de la política de España coincidió con su edad avanzada, tenía entonces setenta y tres años, y sobre todo con el deterioro de sus relaciones con la reina. El *Diario*

[12] *Historia de Carlos IV*, I, 229-230.

[13] *El Conde de Aranda y el «partido aragonés»*, Zaragoza, 1969, 33.

de Aranda nos cuenta sus peripecias cortesanas en 1792, en el que María Luisa le recibía siempre con Godoy delante. Según ese *Diario*, el jueves 15 de noviembre a última hora de la tarde le llamaron los reyes y, mientras don Carlos se apoyaba en su hombro, la reina le dijo: *Aranda, estarás muy cansado con la vida que haces*; a lo que él respondió: *Señora, si yo acierto en cumplir con mi obligación a gusto de Vuestras Majestades, todo trabajo se hace soportable.* María Luisa, en fin, apostilló: *es que te queremos conservar para las cosas mayores y aliviarte de las molestas*[14]. A la salida de la entrevista, que también presenció el favorito, Aranda había sido cesado en el ministerio de Estado cuya propiedad fue entregada a Godoy[15].

Aranda cayó así, pero no del todo, pues conservó su puesto en el Consejo de Estado. De esta forma transcurrió año y medio hasta que el supremo organismo celebró una memorable sesión, el 14 de marzo de 1794, en la que Aranda leyó un memorial propugnando la paz con Francia y se enfrentó directamente a Godoy, quien le contestó con un largo discurso en sentido contrario. Aunque existen distintas versiones sobre lo acontecido, de los protagonistas, de Jovellanos y de los historiadores antiguos y modernos[16], es claro que el rey tomó partido por Godoy. Aranda fue desterrado a Jaén y, tras abrírsele un proceso, a Granada, donde fue encerrado en la Alhambra, y a otras localidades andaluzas (Alhama y Sanlucar) hasta recalar en la aragonesa Épila, donde murió.

IV. TERCERA ETAPA: GODOY

El 15 de noviembre de 1792 fue nombrado ministro de Estado el extremeño Manuel Godoy y Alvarez de Faria, sargento mayor de los guardias de corps, con lo que tuvo lugar la institucionalización de la privanza de un personaje que había logrado la máxima confianza de la reina y, a través de ella, del rey. En la vida de Godoy, siguiendo a su más reciente estudioso, el profesor La Parra[17], podrían distinguirse así cuatro tramos. El primero de 1789 a 1792, de *entrada en la corte*, en el que se convierte en acompañante de María Luisa y asiduo de las veladas de los reyes. Otro segundo, desde 1792 hasta 1798, en la que Godoy es ministro de Estado. El tercero, de marzo de 1798 a enero de 1801 en que abandona el ministerio de Estado y no ocupa cargo alguno. Y el cuarto, a partir de la Convención

[14] Rafael Olaechea y José A. Ferrer Benimeli, *El conde de Aranda. Mito y realidad de un político aragonés*, 2.ª ed., Diputación de Huesca e Ibercaja, 1998, 355.

[15] Véase mi libro *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, 2.ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, 20-21.

[16] Olaechea-Ferrer Benimeli, *El Conde de Aranda*, 362 y ss.

[17] Emilio la Parra: «El amigo de los reyes. El lugar de Manuel Godoy en la monarquía de Carlos IV», en José Antonio Escudero (coordinador), *Los Validos*, Madrid, 2004, 617-631. Y, sobre todo, su biografía *Manuel Godoy. La aventura del poder*, Barcelona 2002.

de Madrid en enero de 1801, en el que aparece como generalísimo de los ejércitos y un verdadero valido.

La caída de Aranda y su acceso al Ministerio de Estado es el punto de partida de ese segundo periodo, en el que Godoy comparte el gabinete con el Conde de Campo Alange, titular de Guerra; con Antonio Valdés, ministro de Marina; y con Eugenio de Llaguno y Diego de Gardoqui, ministros de Gracia y Justicia, y Hacienda, respectivamente[18]. Desde su puesto de Ministro de Estado o de Asuntos Exteriores vio agravarse la situación en Francia, que llegó al extremo cuando el 21 de enero de 1793 Luis XVI fue ajusticiado. En tal situación extrema, cuatro meses después, el 25 de mayo, firma en Aranjuez el convenio provisional de alianza con Inglaterra, en el que Godoy aparece ostentando nada más y nada menos que los siguientes títulos: Duque de la Alcudia, grande de España de primera clase, regidor perpetuo de la ciudad de Santiago, caballero del toisón de oro, gran cruz de Carlos III, comendador de Valencia del Ventoso, consejero de Estado, primer secretario de Estado y del Despacho, secretario de la reina, superintendente general de Correos y Caminos, gentilhombre de Cámara, capitán general de los Reales Ejércitos, e inspector y sargento mayor del Real Cuerpo de Guardias de Corps[19]. Sólo eso. La mera enumeración de cargos y títulos da idea de la implantación cortesana y política del personaje. Dos años después, tras firmarse con Francia la Paz de Basilea, Godoy recibe el título de Príncipe de la Paz. No deja de ser en verdad curioso que quien, frente al Conde de Aranda, había patrocinado una política agresiva y belicista, recibiera justamente ese título. Como razonablemente han observado los defensores de Aranda[20], «Godoy hubo de reconocer que la guerra contra la República francesa, además de ser un fracaso militar, arriesgaba la monarquía que pretendía defender... Lo paradójico en este caso es que Godoy, que día a día mantuvo su empeño belicista y su oposición a cualquier idea de paz...acabara ostentando el título de la Paz, en tanto que Aranda, que se opuso hasta la autoinmolación de su persona a esta guerra, y que siempre abogó por una actitud pacifista, recibió como premio el destierro y el olvido». De todas formas procede subrayar que lo verdaderamente insólito no es que se le diera el título *de la Paz*, sino el de *Príncipe*, que hasta entonces había sido exclusivo de las personas de estirpe regia.

En la política interior entonces, Godoy se enfrentó al Santo Oficio, pidiendo al Inquisidor General, Abad y Lasierra, un plan de reforma que efectivamente recibió: el *Plan de reforma del estilo del Santo Oficio en cuanto al nombramiento y ejercicio de calificadores*, más importante de lo que el título da a entender pero menos de lo que Godoy hubiera deseado. Planeó también algunas reformas de la

---

[18] Escudero, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen.* Véase el Cuadro Sinóptico.

[19] Aguado Bleye-Alcázar Molina, *Manual de Historia de España*, 223.

[20] Olaechea-Ferrer Benimeli, *El Conde de Aranda*, 369.

misma Iglesia, e intentó, sin éxito, el desarrollo de la política agrícola. Ahora bien, dos circunstancias, una de política internacional (la declaración de guerra a Inglaterra el 4 de octubre de 1796) y otra de política interna (la crisis financiera de la que se le hizo responsable) llevaron al todopoderoso Godoy a una situación de crisis[21] que se habría de traducir en su salida del Ministerio de Estado. Y si la opinión pública echaba la culpa de todo al ministro favorito, a atizar esa crisis concurrieron los sectores aristocráticos, la Inquisición y el llamado «partido inglés». En tal situación, y pese a los esfuerzos que Godoy hizo para rehabilitar su imagen, permitiendo por ejemplo el regreso de los jesuitas, Carlos IV firmó el 28 de marzo de 1798 un decreto cuya primera parte decía: «Atendiendo a las reiteradas súplicas que me habeis hecho, así de palabra como por escrito, para que os eximiese de los empleos de secretario de Estado y de sargento mayor de mis Reales Guardias de Corps, he venido en acceder a vuestras reiteradas instancias eximiéndoos de dichos empleos…».

Esta crisis de 1798 es, ciertamente, una crisis misteriosa. En primer lugar porque quien la padeció siguió siendo un personaje muy relevante que continuó en la Corte y mantuvo relación directa con los reyes y con los grandes personajes extranjeros. En segundo lugar porque, según algunos, Carlos IV llegó a firmar un primer decreto de proscripción de Godoy, que luego fue modificado, y que la reina, Jovellanos (entonces Ministro de Gracia y Justicia), y don Francisco de Saavedra –que le sustituirá en el Ministerio– deliberaron sobre la suerte del político extremeño, imponiéndose el parecer más suave de Saavedra en favor de la decisión finalmente adoptada, frente al parecer de Jovellanos que quería recluir a Godoy en la Alhambra como se había hecho antes con Aranda[22]. Y en tercer lugar porque el doble cese –de ministro y de sargento mayor– se hubiera realizado, como asegura el Decreto, a instancias del interesado, en función de no se sabe qué extraña estrategia, a no ser que la afirmación sea sólo una claúsula de estilo. Por lo demás hay que decir que la crisis afectó sólo al Ministerio de Estado, y que todos los demás siguieron manteniendo sus titulares. El gran beneficiario, desde luego, fue Saavedra, que acumuló el departamento heredado de Godoy al que ya regía de Hacienda.

En el quinquenio siguiente, hasta 1801, tuvieron lugar diversos cambios en el aparato de gobierno, sucediéndose en la titularidad del Ministerio de Estado tres personajes importantes: el citado Saavedra, el reformista bilbaino Mariano Luis de Urquijo, y un joven jurista, Pedro Ceballos, que había trabajado en la embajada de España en Lisboa. En cuanto a Godoy, padeció al principio una suerte de ostracismo, pero ese ostracismo no llegó a durar medio año. En concreto Godoy siguió escribiendo a la reina tras el cese, y cinco meses después, ante la desaten-

[21] La Parra, *Manuel Godoy*, 200 y ss.

[22] *Ibidem*, 215.

ción de que era objeto, pareció abandonarlo todo: «Ruego a V. M., Señora, se penetre de las causas que me obligan a tal partido y que reciba con agrado las lágrimas de este fiel hombre al tiempo de despedirse de sus bienhechores y de los reyes más buenos que tiene el orbe»[23].

Estas líneas, de 24 de septiembre de 1798, marcan la inflexión hacia una nueva etapa de rehabilitación consumada en el verano del año siguiente, cuando, tras nuevas misivas de autoelogio, recibe una nota de la reina, refrendada por don Carlos, con las siguientes palabras: «estás perdonado, pero repito y repetimos que en nada hay por que pidas perdón». Cuando en 1801 los reyes le colocan al frente de las tropas que habrían de librar con Portugal la efímera guerra *de las naranjas*, recibe el título de *Generalísimo* –insólito como antes lo había sido el de *Príncipe*–, cargo que se institucionalizará como fijo el 4 de octubre del mismo año. En decreto de esa fecha aparece como *Generalísimo* del ejército y asuntos bélicos, pero prolonga sus competencias a cualquier grave cuestión de la monarquía. El propio Godoy habría de detallar por escrito las funciones propias de su cargo, para «que se aclaren las dudas y no siga el método confuso que hasta aquí», con las siguientes palabras: «Señor: mi empleo es el superior de la Milicia, y mis facultades las más amplias: ninguno puede dejar de obedecerme, sea cual fuese su clase, pues mi orden será como si V. M. en persona la diese…; que cuando V. M. tenga la bondad de oir mi parecer en causas militares o en cualesquiera otros asuntos de su Monarquía, me mandará darlo, sin más que un corto papel de remisión por el Ministerio y yo responderé directamente a V. M.». De estas palabras, La Parra, siguiendo a Carlos Seco, deduce que Godoy se colocaba «por encima del gobierno, en una posición intermedia entre éste y el rey»[24], al igual que Seco había entendido que Godoy se convirtió «en auténtico jefe del Gobierno, con atribuciones especiales, que le situaban un escalón por debajo de los reyes y varios por encima de los ministros»[25] interpretaciones ambas a nuestro juicio algo dudosas y quizá exageradas, pues la afirmación que las justifica está en el contexto de esos máximos poderes militares. El Decreto de 4 de octubre, y la aclaración de Godoy de 12 de noviembre, hacen referencia siempre a cuestiones castrenses, del ejército y la armada, que se tramitaban por los ministerios de Guerra y Marina, regidos ambos interinamente por José Antonio Caballero, debiendo entenderse probablemente esos *qualesquiera otros asuntos* de la monarquía como una hipótesis que él presenta: en resumen, es la máxima autoridad militar pero se ofrece a que el rey le consulte cualquier otra cosa. El Decreto le nombra *Generalísimo de mis Armas de mar y tierra*, y en cuanto a su declaración, es de suponer que si Godoy se hubiera considerado entonces por

[23] *Ibidem*, 222.
[24] *Ibidem*, 237.
[25] Carlos Seco Serrano, *Godoy. El hombre y el político*, Madrid, 1978, 120.

encima del Ministro de Estado, Pedro Ceballos, del de Gracia y Justicia, el mismo Caballero, o del de Hacienda, Cayetano Soler, y con competencia en esas materias, no hubiera dejado de decirlo.

Con independencia de precisiones institucionales, es claro que, de una forma u otra, su poder de hecho en los primeros años del XIX fue sobresaliente. Al inicio de 1807, cuando había transcurrido poco más de un año del desastre de Trafalgar, Godoy fue nombrado Generalísimo de la mar, es decir, Almirante General de España e Indias, con tratamiento de Alteza Serenísima. Por lo demás, tuvo la osadía de hacer Grande de España a su hermano Diego, gestionar para su amante Pepita Tudó los títulos de condesa y vizcondesa, y hasta pretender que el Príncipe de Asturias se casara con una hermana de su esposa, la condesa de Chinchón, con lo que se hubiera convertido en cuñado suyo. Demasiado.

«Quanto es mayor el subimiento, tanto es peor la caída», había escrito siglos atrás el Infante Don Juan Manuel. Y la caída tuvo lugar el 19 de marzo de 1808 como consecuencia del motín de Aranjuez. El equipo ministerial de hombres oscuros (Gil de Lemus, Ceballos, Cayetano Soler), constantemente despreciados por la reina y el favorito, apenas resultó afectado y pudieron seguir en los departamentos, pero el favorito y el rey fueron al desastre. Godoy, destituido de su cargo de Generalísimo y de otros empleos y honores, fue agredido y maltratado por el pueblo. Carlos IV, temiendo por su vida y suponiendo que el motín se dirigía contra él, abdicó precipitadamente en un escrito sin formalidades que rezaba así:

> «Como los achaques de que adolezco no me permiten soportar por más tiempo el gran peso del gobierno de mis reinos y me es preciso para reparar mi salud, gozar de un clima más templado, de la tranquilidad de la vida privada, he determinado, después de la más seria deliberación, abdicar mi corona en mi heredero y muy caro hijo el Príncipe de Asturias. Por tanto es mi voluntad que sea reconocido y obedecido como rey y señor natural de todos mis Reinos y dominios. Y para que este mi Real Decreto, de libre y espontánea abdicación, tenga su éxito y su debido cumplimiento, lo comunico al Consejo y demás a quien corresponda. Dado en Aranjuez a 19 de marzo de 1808»[26].

Cuatro días después, el 23 de marzo, coincidiendo con la entrada en Madrid de las tropas del Duque de Berg enviadas por Napoleón, Carlos IV dirige a éste una humillante carta en la que se declara subordinado suyo, habla de «la magnanimidad y el genio del grande hombre que siempre ha mostrado ser amigo mío», le confiesa que no ha renunciado sino por causa de la intimidación y el miedo, y hace saber su propósito de conformarse «con todo lo que este mismo grande

[26] Tomo el texto de este Real Decreto de la Antología de Fuentes (n.º 1164) del *Manual de Historia del Derecho español*, vol. II, de Alfonso García-Gallo, décima reimpresión, Madrid, 1984.

hombre quiera disponer de nosotros y de mi suerte, la de la Reina y la del Príncipe de la Paz», formalizando así un escandaloso trío de los monarcas y el favorito. En la misma carta adjunta un *Acta de protesta* declarando que «todo lo que manifiesto en mi Decreto del 19 de marzo abdicando la Corona en mi hijo, fue forzado por precaver mayores males y la efusión de sangre de mis queridos vasallos, y por tanto de ningún valor»[27]. Carlos IV, pues, se despide dejando España en manos de Napoleón.

[27] La carta a Napoleón y el *Acta de protesta*, en *Ibidem*, n.º 1165.

8. POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN EL REINADO DE ISABEL II*

I. INTRODUCCIÓN

En este ciclo de conferencias sobre Isabel II, me ha correspondido ofrecer un panorama general de la política y la Administración. Y voy a hacerlo, atendiendo tanto al período 1833-1843, en que la futura reina es menor de edad y gobiernan las regencias, como sobre todo al propio reinado entre 1843 y 1868. Y ello en base al siguiente esquema. En primer lugar una introducción al panorama político de la época. A continuación un examen del proceso constitucional. Luego la trama jurídica de códigos y leyes especiales. Y finalmente la situación de la Administración en sus tres planos de central, territorial y local.

II. EL MARCO POLÍTICO

A la muerte de Fernando VII (29 de septiembre de 1833), su hija y heredera Isabel II no había cumplido tres años, por lo que se encargó de la regencia su madre doña María Cristina auxiliada por un Consejo de gobierno compuesto por eclesiásticos, nobles, militares y magistrados. Dos días después, el 1 de octubre, don Carlos María Isidro publica el *Manifiesto de Abrantes* en defensa de sus derechos. Al asumir María Cristina las funciones de regente surgen los primeros levantamientos de voluntarios realistas, cuya alianza con los defensores del absolutismo tradicional tuvo como contrapartida la coalición de María Cristina con los liberales. La guerra enfrentará dos concepciones políticas y es además teatro de una pugna entre el mundo urbano, predominantemente liberal, y el

---

* Este texto, correspondiente a la intervención del autor en un ciclo de conferencias organizado por la Real Academia de la Historia sobre Isabel II, ha sido entregado para formar parte del Libro Homenaje al P. Gonzalo Martínez Díez, en recuerdo del maestro y amigo de tantos años.

del campo, donde los principios carlistas logran arraigo. En el ideario carlista, cuyo primer ingrediente fue el absolutismo monárquico contrarrevolucionario, concurren otros dos factores de suma importancia. De una parte, la cuestión religiosa, sobre todo a raíz de la política desamortizadora. De otra, por la preferente localización del movimiento en Vascongadas y Navarra, el problema foral. Frente a la amenaza laicista, el carlismo defiende una concepción religiosa tradicional y don Carlos se declara en sus proclamas «llamado por Dios para ocupar el trono español». Frente al uniformismo liberal, aunque no faltaran liberales vascos defensores del autonomismo, el carlismo se muestra decididamente foralista. La guerra, desarrollada en los dos frentes principales del país vasconavarro y del Maestrazgo, concluye con el Convenio de Vergara (1839) que significa el triunfo del liberalismo sobre el Antiguo Régimen. Su secuela jurídica, ya en la etapa siguiente, fue un decreto de 29 de octubre de 1841, que de hecho abolió el régimen foral vasco, aunque provisionalmente fuera restablecido tres años después; y sobre todo la importante *Ley paccionada* de 16 de agosto de 1841, la cual extendió a Navarra la organización política y judicial vigente en el resto de España, dejando sólo a salvo un residuo de autonomía administrativa y financiera[1].

Los liberales, a su vez, se habían desenvuelto en los primeros años en un clima de compromiso razonable, del que fue reflejo el texto conciliador del Estatuto Real de 1834. Sin embargo, tras el motín de la Granja, cuando dos años después otro pronunciamiento militar impuso por la fuerza un gobierno radical, el liberalismo quedó escindido en dos corrientes: progresista y moderado. El triunfo del liberalismo radical, para el que ya no sirve el modelo gaditano, tendrá su arquetipo en la Constitución de 1837. En el campo del reformismo económico-social y de las relaciones con la Iglesia, la acción de los progresistas se manifiesta a través de la campaña desamortizadora protagonizada por Mendizabal.

Concluida la primera guerra carlista y asentado el régimen liberal, hubiera sido de esperar un gobierno en manos de la burguesía, según preconizaba el liberalismo doctrinario de la época. Pero tal como ha observado don Vicente Palacio Atard, autor de una lúcida interpretación del XIX español[2], se produce entonces una aproximación de los políticos dirigentes a los militares de prestigio, en consonancia con el mito populista, entonces en boga, de exaltación del ejército. En esas circunstancias, un general de humilde cuna, Baldomero Espartero, aparece a modo de árbitro de las dificultades políticas que María Cristina atraviesa como regente en 1840, por lo que se hace él mismo con la regencia que acumula a la presidencia del gabinete. La reina madre desaparece de escena y se instala en Francia.

---

[1] Sigo la exposición de la parte VIII de mi *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones político-administrativas*, 3.ª ed., Madrid, 2003.

[2] *La España del siglo XIX. 1808-1898*, Espasa-Calpe, 1978.

Si María Cristina había conducido el país en alianza con los moderados, Espartero intentó hacerlo apoyándose en los progresistas. Tuvo así enfrente a un gran sector del ejército, receloso de esa connivencia con los radicales, a los propios moderados, a la burguesía catalana –por la política de aquél favorable a los tejidos ingleses–, e incluso a los sectores sociales más extremistas. Cuando el general perdió el respaldo de su propio partido, la conjunción de todos le hizo caer. Tras unas sublevaciones en Andalucía y Cataluña, Narváez entra victorioso en Madrid y liquida el llamado *cesarismo liberal* de Espartero el mismo año 1843 en que Isabel II, entonces mayor de edad, inicia efectivamente su reinado.

* * *

Cuando en 1844 Narváez disuelve las Cortes y convoca elecciones, su triunfo fue tan rotundo que sólo salió elegido un diputado liberal. No era sin embargo fácil que un frente tan amplio, vencedor de Espartero, bajo el señuelo de la «reconciliación de los partidos» pudiera ofrecer una alternativa de gobierno homogénea y sólida. Frente a las tensiones extremistas de derecha e izquierda se intentó y llevó a cabo un primer gran ensayo de centrismo político.

La *síntesis moderada* tuvo, según su estudioso, el profesor Carlos Seco[3], tres claves principales, dos de ellas consumadas y una tercera inconclusa. La primera fue el propio ordenamiento constitucional, es decir, la Constitución de 1845. La segunda, relativa a las problemáticas relaciones con Roma, se resolvió en el Concordato de 1851. La tercera fue la posibilidad, frustrada, de cerrar el pleito dinástico mediante el matrimonio de la reina con el conde de Montemolín, primogénito del pretendiente don Carlos, proyecto defendido por el polígrafo catalán Jaime Balmes y que hubiera podido evitar la nueva guerra civil. Posiblemente, como dice Seco, ello constituía ya una «frontera insalvable para el *asimilismo* moderado».

Al término de esa década tiene lugar la Revolución de 1854, que se inicia con un pronunciamiento de militares conservadores en Vicálvaro (28 de junio), como protesta por el desgobierno y la corrupción, para derivar luego a la alianza con las fuerzas progresistas. A la *vicalvarada* madrileña siguieron así una serie de sublevaciones durante el mes de julio en Barcelona, Valladolid, Zaragoza y Valencia, cuyo triunfo posibilitó el gobierno Espartero-O'Donnell y una coalición moderado-progresista que durante dos años retuvo el poder.

En 1856 O'Donnell asume el restablecimiento del régimen moderado que él mismo había contribuido a derrocar con su participación en la *vicalvarada*. Eje

---

[3] C. Seco Serrano, «Introducción» a *La España de Fernando VII*, de M. Artola, VII-XXXVI. También «España en la Edad Contemporánea», en J. R. de Salis, *Historia del mundo contemporáneo*, 2.ª ed., Madrid, 1966, I, 301-356 y II, 321-363. Y en la «Introducción» a *Narváez y su época*, de J. Pabón, 9-48.

del nuevo sistema fue un ecléctico centrismo, la Unión Liberal, compuesta, como ha observado Artola, por un amplio abanico de partidos que iba desde las tendencias moderadas a los progresistas de diversas filiaciones[4]. Esta Unión Liberal, aunque quizás ayuna de ideología propia, representó una positiva aportación a la estabilidad política. Con cierto talante de modernidad e integración, de la que quedaron fuera carlistas y republicanos como extraños al consenso, la Unión Liberal representó, en frase de Raymond Carr, «un intento de conseguir gobernar con la anuencia de los gobernados»[5].

Bajo esta coalición electoral, de la que formaron parte gentes de la izquierda moderada y progresistas templados, tuvo lugar entre 1858 y 1863 el *gobierno largo* de O'Donnell, que fue el de mayor duración de todos los que existieron en el reinado de Isabel II. Entre sus realizaciones más notables hay que destacar la recuperación de la imagen internacional de un país hasta entonces enclaustrado (Guerra de Africa, expedición a Cochinchina, episódica anexión de Santo Domingo e intervención en México), lo que despertó el optimismo nacional y revalorizó la imagen del ejército.

A pesar de todos los éxitos, y a pesar también de la mayoría parlamentaria y del apoyo del ejército, esta segunda experiencia centrista sucumbió por males muy semejantes a los que destruyeron la primera. Rios Rosas, Alonso Martínez y Mon fueron algunos de los disidentes ilustres. La reina se negó a disolver las Cortes y O'Donnell hubo de dimitir en febrero de 1863.

En los cinco años y medio que transcurren desde la caída de O'Donnell hasta que Isabel II pierde el trono, se suceden siete gobiernos. Apoyada la Corona en la oligarquía palaciega, la desaparición de O'Donnell y Narváez, generales que habían presidido algunos de esos gobiernos, deja desguarnecido el trono. Tuvo lugar así un desviacionismo de las fuerzas políticas hacia posiciones extremas. El partido demócrata se orientó al republicanismo, mientras los progresistas desairados eran ya decididamente antidinásticos. Como ha destacado Fontana[6], para los demócratas solo era posible alcanzar el poder por medio de la revolución, mientras los progresistas, que durante un tiempo confiaron en que cualquier pronunciamiento obligara a la reina a llamarles al poder, concluyeron por desengañarse de tal posibilidad. La «oligarquía constitucional» de Isabel II, donde en observación del citado profesor había más funcionarios que electores reales, no permitía albergar muchas esperanzas de lo que saliera de las urnas. A un clima político depresivo, que arrastró al exilio a personalidades progresistas y moderadas (Pi i Margall, Castelar, etc.) se sumó la crisis económica. Todo apuntaba al

[4] M. Artola, *Partidos y programas políticos. I. Los partidos políticos*, Alianza Editorial, 1991, 257.

[5] *España. 1808-1939*, 2.ª ed., Ariel, 1970.

[6] J. Fontana, *La quiebra de la monarquía absoluta 1814-1820 (La crisis del Antiguo Régimen en España)*, 3.ª ed. Barcelona, 1978. También, *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833*, 2.ª ed., Barcelona, 1983.

golpe de Estado. Prim fue el líder de la conspiración y en septiembre de 1868 la conspiración triunfa. Isabel II se refugia en Francia.

III. LAS CONSTITUCIONES

Durante las regencias y la minoridad de la reina, dos textos hay que considerar: el Estatuto Real y la Constitución de 1837. En el propio reinado, la Constitución moderada de 1845.

Estatuto Real. Tras acceder al poder Martínez de la Rosa, y considerando inadecuado restablecer la Constitución de Cádiz, acometió la ordenación de un nuevo cuerpo político. Con el nombre de *Estatuto Real* fue sancionado por la reina gobernadora el 10 de abril de 1834. Reflejo de un documento constitucional francés –la *Charte* de 1814– configuraba una Corona de poderes limitados e introducía un sistema bicameral con un estamento de próceres, hereditarios o de nombramiento real, y otro estamento de procuradores elegidos.

Partiendo de la distinción entre *Constitución*, texto elaborado por una asamblea soberana, *Constitución pactada*, fruto del acuerdo entre la asamblea y el monarca, y *carta otorgada*, ¿qué fue en realidad el Estatuto de 1834? La controversia sobre su naturaleza jurídica se produjo ya en los mismos años en que estuvo vigente. Algunos de sus adversarios optaron con acritud por adjudicarle este último carácter, y un personaje como Avinareta llegaría a calificar el otorgamiento del Estatuto como «un verdadero insulto hecho a la soberanía nacional». Martínez de la Rosa, por el contrario, se negó a admitir la degradación constitucional de su obra, sosteniendo incluso que «nada se parece menos que el Estatuto Real a una Carta otorgada». Desde estos antecedentes polémicos, la doctrina tradicional lo ha valorado generalmente como carta otorgada, rechazando en consecuencia considerarlo como verdadera Constitución. No obstante, en los últimos años, su mejor conocedor, el profesor Tomás Villarroya, ha hecho acopio de argumentos para apartarse de ese juicio, destacando, por ejemplo, las diferencias entre el tono absolutamente concesivo del preámbulo de la Carta francesa –que atribuye toda la autoridad al rey– y el más ecléctico y dualista del Estatuto español. Para Tomás Villarroya, en fin, el Estatuto Real fue una *Constitución otorgada*, que cumplió los grandes objetivos de liquidar el régimen absolutista, conciliar el orden con la libertad, e introducir en nuestro país los mecanismos políticos existentes en las naciones más avanzadas.

Constitución de 1837. Las Cortes Constituyentes tras el motín de La Granja se propusieron reformar la Constitución del 12 en base a introducir el bicameralismo, eliminar del texto los preceptos propios de leyes de rango inferior, fortalecer la Corona e instituir un sistema de elección directa. Semejante tarea, presidida por el viejo líder gaditano Argüelles, concluyó con la redacción de una Constitución distinta, que en cierto modo representa el término medio entre la

de 1812 y el Estatuto Real, integrando al tiempo aquellas instituciones beneficiosas del constitucionalismo extranjero que pudieran servir «para mantener la libertad». Técnicamente buena y de espíritu conciliador, la Constitución de 1837 fue constantemente infringida. Jaime Balmes llegó a comentar con razón unos años después: «La Constitución no se ha observado en tiempo de guerra ni en tiempo de paz, ni durante la regencia de la reina madre ni en la de Espartero, ni tampoco desde la declaración de la mayor edad de Isabel II».

Constitución de 1845. El acceso al poder de los moderados planteó la modificación de la Constitución de 1837, posibilidad rechazada por alguno de los más lúcidos vencedores, al advertir que entrar en semejante dinámica significaba convertir la ley fundamental en instrumento cambiante del partido de turno. El gobierno de Narváez, no obstante, al disolver las Cortes decidió extender sus proyectos reformistas a la misma Constitución del Estado. Se acometía así una revisión de la Constitución progresista, y con ese carácter sancionó la corona el 23 de mayo la nueva Constitución de 1845, que introdujo importantes reformas. La más importante, sin duda, la desaparición del reconocimiento de la soberanía nacional, tema que había sido objeto de una brillante discusión parlamentaria. Frente a la oposición de los menos, que alegaban su validez teórica, así como la acogida de tal principio en las Constituciones europeas y hasta su apoyo en la tradición histórica española, los promotores del cambio consideraron la declaración de soberanía como superflua, abstracta y hasta inadecuada en sus efectos con la realidad del país. «Hay un hecho notabilísimo en España –decía Mon a propósito de esa soberanía nacional– que es de mucho peso, y es que cuando no ha estado consignado se ha llevado a efecto, y cuando lo ha estado no ha servido ni producido los fines que se deseaban. Por ejemplo, en el año 1808 no estaba consignado este principio en ninguna carta constitucional y se levantó el país en masa ejerciendo la soberanía nacional; por el contrario en el año 1823, estaba consignado en la Constitución de aquella época y los cien mil soldados franceses hicieron lo que quisieron».

Junto a ello, fueron innovaciones destacables la nueva configuración del Senado, el distinto sistema de elección de los diputados al Congreso, y muy especialmente el suprimir la afirmación de la unidad de fuero de los españoles. Es de señalar asimismo su declaración más explícita de confesionalidad religiosa y el sustraer del juicio de jurados la calificación de los delitos de imprenta.

Conviene decir además que la equiparación en el preámbulo de la Corona a las Cortes produjo una desmesurada ampliación de los poderes de aquélla, a lo que habrá que sumar la facultad reconocida al monarca –es decir, a Isabel II– de designar libremente a todos los senadores, con lo que controlaba absolutamente una de las dos cámaras, pudiendo además reunir, suspender o disolver la otra con muy escasas limitaciones. A esos defectos técnicos hay que sumar su gran defecto político: consagrar a ultranza las pretensiones de los moderados, o quizás

mejor, de los menos moderados de los moderados, con lo que la ley fundamental lo fue de un partido y hubo de ser derogada con el triunfo de los otros. En el bienio progresista de la Unión Liberal se redactó una nueva Constitución, la de 1856, que a pesar de haber sido aprobada por las Cortes no llegó a ser promulgada. Tras la marcha de la reina y la revolución, en fin, la Constitución isabelina será desplazada por la de 1869, de signo radicalmente contrario.

IV. LOS CÓDIGOS Y LAS LEYES

Las Declaraciones de Derechos del hombre, las Constituciones y los Códigos fueron en el fondo productos de un idéntico espíritu que transformó el panorama jurídico de Occidente en las últimas décadas del siglo XVIII y durante el XIX. Bien entrada esta centuria se abrió así camino en España el proceso codificador que ya contaba en Europa, especialmente en Francia y Alemania, con logros bien notables. Procede en consecuencia examinar brevemente las realizaciones correspondientes a este período en el ámbito de la Codificación civil, procesal y penal.

En el largo proceso de elaboración del Código civil, que se inició con el Proyecto de 1821 y concluyó con el Código de 1889, el reinado de Isabel II contempla un momento estelar, cual es el del Proyecto de mayo de 1851, elaborado fundamentalmente por el navarro García Goyena. Ese Proyecto fue de corte centralizador y antiforal. El espíritu uniformista empapa el conjunto del articulado, pero es especialmente patente en algunos preceptos, como el que prohíbe en la regulación económica del matrimonio que los esposos pacten un régimen de bienes conforme a fueros o costumbres. De forma taxativa, el último de sus artículos deroga el conjunto del derecho foral y consuetudinario.

Semejante radicalismo, desconocedor de la vitalidad y empuje de la legislación foral, y sus posiciones también tajantes en otras cuestiones que rozaron los principios e intereses de la Iglesia (a la que un artículo, el 608, negaba o limitaba su capacidad de adquirir bienes), impidieron que el Proyecto llegara a buen término. Pese a su indudable calidad técnica, que arropaba un cierto compromiso científico entre el antiguo derecho castellano y los adelantos del Código francés, el Proyecto de 1851 fue incapaz de aniquilar el foralismo y desconocer, al tiempo, las pretensiones de aquella Iglesia con la que en el mismo año el Estado firmaba un Concordato. Era demasiado. No obstante, el esfuerzo de García Goyena y sus compañeros no resultó estéril pues habría de ser bien aprovechado treinta años más tarde,

En ese mismo ámbito civil hay que destacar también lo relativo a la codificación procesal, pues 1855, en pleno reinado de Isabel II, es el año de la primera Ley de Enjuiciamiento Civil, fruto del trabajo de una Comisión constituida a raíz de la entrada en el Ministerio de Gracia y Justicia de un animoso político, don José Castro y Orozco, marqués de Gerona. Figura destacada en este proceso de la

codificación procesal civil fue el jurista liberal Pedro Gómez de la Serna, persona viajada por Europa, pero que en esta tarea se volcó con verdadero fervor, y con más fervor que acierto, en las fuentes clásicas del derecho histórico nacional. Respecto a la Ley de 1855 reconoce indulgentemente uno de los especialistas, el profesor Fairén que, si no fue capaz de delinear un proceso progresivo, al menos ordenó algo el panorama existente y clarificó muchas oscuras situaciones[7].

Mejor valoración técnica, también en el ámbito civil, merecen algunas leyes especiales que regularon temas de vital importancia. Este es el caso de la Ley Hipotecaria de 1861, formada a raíz de un proyecto preparado por la Comisión General de Codificación cuatro años antes. También la importante Ley del Notariado de 1862, que sancionó la separación de la fe pública judicial y extrajudicial, estableció la unidad notarial al hacer desaparecer las diversas clases existentes de notarios y escribanos, y fijó finalmente el acceso mediante oposición ante las Audiencias. Por último, y de forma destacada, la Ley de Aguas de 1866, que unificó el caótico panorama entonces existente y que ha sido calificada por Enterría como el monumento legal más prestigioso de la legislación administrativa del siglo XIX. En otro ámbito distinto, el penal, hay que recordar que en el seno de la antes citada Comisión General de Codificación, el sector penal quedó en manos de un abogado granadino, Manuel Seijas, quien redactó un anteproyecto de código que fue aprobado en marzo de 1848. El Código Penal del 48, inspirado en el brasileño y el francés, armonizó con depurada técnica los principios de retribución e intimidación, estableció un riguroso sistema de garantías y fue quizás, pese a las contradicciones inherentes a su espíritu transaccional, lo mejor que se podía hacer entonces. La reconocida severidad del texto resultó acentuada por varios decretos dictados el año 1850, y en especial por uno que agravó las penas de los delitos políticos.

Para concluir este epígrafe, y aunque no hemos de ocuparnos del mundo económico que ya ha sido objeto de una conferencia independiente, permítaseme recordar unas leyes capitales que afectaron a la misma estructura del Estado. En primer lugar, respecto al proceso de disolución del régimen señorial, la Ley de 26 de agosto de 1837, la cual, en la espinosa cuestión de los títulos, arbitró una fórmula de compromiso consistente en eximir a los dueños de los señoríos solariegos de la obligación de presentarlos, y exigir en cambio el título de los señoríos jurisdiccionales objeto de incorporación. En segundo lugar, en lo relativo a la desvinculación de mayorazgos, el proyecto presentado a las Cortes al iniciarse la regencia de Espartero y que se convertirá en la importante Ley de 19 de agosto de 1841. Finalmente subrayar la significación de este período en el trascendental campo de la Desamortización, pues él da cabida, junto a la famosa desamortización de Mendizábal y a la que hizo Espartero, ambas en la minoridad

---

[7] V. Fairen Guillén, *Temas del Ordenamiento procesal. Historia. Teoría general*, Madrid, 1969.

de la reina, a la más ambiciosa desamortización general de Madoz, que tuvo como eje, reinando ya Isabel II, la Ley de 1 de mayo de 1855, que con algunas alteraciones y paréntesis rigió durante toda la segunda mitad del siglo XIX y que, en lo relativo a los bienes concejiles, llegó a estar vigente hasta el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924.

Por lo demás, los campos económicos particulares y determinados tuvieron sus propias leyes. Entre ellas destaca la Ley General de Ferrocarriles de 1855, que remedió muchos desajustes anteriores (excepto el de la anchura de la vía, fijado en 1844) y abrió una política de subvenciones y franquicias arancelarias. En el campo financiero, a su vez, es capital la Ley de Presupuestos de 1845, que corresponde a la llamada *reforma Mon-Santillán*. Iniciada por el asturiano Alejandro Mon al tomar posesión del Ministerio de Hacienda en el gabinete Narváez, y con el concurso también de otro personaje, don Ramón de Santillán, esta Ley de Presupuestos, que renovó por lo menos la mitad del sistema tributario tradicional, aportó grandes novedades como *el principio de la realidad del gravamen* (es decir, aplicarlo a rentas reales o sectoriales y no a la genérica renta personal), y el *principio de capacidad de pago*, en función del acceso a los bienes de consumo. Curiosamente hay que hacer notar que las dos grandes reformas tributarias del XIX –ésta y la posterior de Villaverde– fueron hechas por hombres de filiación conservadora. Resulta claro, en cualquier caso, que de la reforma Mon-Santillán arranca propiamente la historia del sistema tributario español contemporáneo.

V. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, TERRITORIAL Y LOCAL

Administración Central. Con el inicio del siglo XIX se potencia y fortalece el sistema de las Secretarías del Despacho, mientras queda en muy segundo plano el viejo régimen de los Consejos que será liquidado en 1834 al crearse en su lugar uno global llamado *Consejo Real de España e Indias*, que sólo duró dos años[8]. Como vestigio del antiguo régimen polisinodial quedó, y sigue hasta hoy, el glorioso Consejo de Estado, pero convertido ya en otra cosa, un supremo órgano consultivo.

En cuanto a las Secretarías del Despacho o Ministerios, la Constitución de Cádiz había fijado un gabinete de siete departamentos, dos de los cuales estaban destinados al gobierno de Ultramar. Poco antes de morir Fernando VII, en 1830, se creó un Ministerio de enorme repercusión en el futuro, el de Fomento, que, a diferencia de los tradicionales, venía a representar la promoción y tutela de los

---

[8] F. de Arvizu, «El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)», en *Actas del III Symposium. Historia de la Administración*, Madrid, 1974, 381-408.

ideales defendidos la centuria anterior por la Ilustración[9], es decir, la felicidad y prosperidad de los súbditos. A los ojos de hoy, las competencias de este departamento resultan, por desmesuradas, casi increíbles: estadística, pesos y medidas, obras públicas, navegación interior, agricultura, ganadería, comercio, industria, universidades, escuelas, correos, ayuntamientos, sanidad, seguridad pública, moneda, minas, teatros, etc. Un modesto político, Victoriano Encima y de la Piedra, que para colmo era al tiempo Ministro de Hacienda, había sido el primero con optimismo suficiente como para hacerse cargo de todo aquello. Este Ministerio de Fomento, en la minoridad de Isabel II, cambió su nombre por el de Interior en 1834 y por el de Gobernación en el año siguiente.

También por entonces, con el gabinete de Martínez de la Rosa, se procedió a racionalizar la estructura de la Administración Central, creándose en todos los departamentos la figura del subsecretario y quedando además los Ministerios divididos en secciones o negociados generales. Por otra parte, al haberse producido ya la pérdida de buena parte del Imperio y la desaparición consiguiente del Ministerio de Indias, tiene lugar en 1863 el sorprendente nuevo establecimiento del llamado Ministerio de Ultramar, fruto más del voluntarismo político que de otra cosa, pero que sin embargo llegó a subsistir hasta la hora agónica y final de 1899[10].

En cuanto al Consejo de Ministros hay que decir que, siendo su presidente desde la creación del Consejo el Ministro de Estado o de Asuntos Exteriores, en el reinado de Isabel II esa presidencia se configurará como cargo independiente[11]. En 1840 accedió al cargo un personaje que ni siquiera era ministro, el general Espartero. Desde entonces el Presidente del Consejo es una figura orgánica distinta, representativa del partido político que ha alcanzado el poder, y a quien corresponde, tras ser nombrado por el monarca, la propuesta de designación del gabinete[12].

Administración territorial. El 21 de octubre de 1833 el granadino Francisco Javier de Burgos accede al Ministerio de Fomento. Recibe entonces un nombramiento de la reina regente, donde ésta le encarga «que se dedique *antes de todo* a plantear y proponerme, con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio español». Burgos llega a un departamento descomunal donde *casi todo* debía estar por hacer, y se encuentra con que *antes de todo* ha de presentar

---

[9] Sobre el Ministerio de Fomento, M. Santana Molina, *Orígenes, antecedentes y evolución del Ministerio de Fomento*, Universidad de Alicante, 2002.

[10] E. Montanos Ferrin, «El Ministerio de Ultramar», *en Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, 557-578.

[11] J. A. Escudero, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 2 vols., Madrid, 1979; «La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros», en *Anuario de Historia del Derecho español*, XLII (1972), 757-767.

[12] P. González Mariñas, *Génesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1800-1875)*, Madrid, 1974.

el plan de organización de las provincias. No debía ser ciertamente apocado este hombre de Motril que en cuarenta y ocho horas crea en todas las circunscripciones los Subdelegados de Fomento y ordena publicar el *Diario de la Administración*, y que en veinte días había remitido el proyecto solicitado. El 30 de noviembre del mismo año aparece un decreto con la nueva división provincial, vigente con algunos retoques nada menos que hasta hoy[13].

La división de 1833 ha sido a veces tildada de artificiosa y geométrica, de desigual en el reparto (la provincia más extensa, Badajoz, es once veces mayor que la más pequeña, Guipúzcoa) y de algunas otras cosas. En todo caso la obra de Javier de Burgos se defiende sola, aunque nada más sea por el hecho de llevar a cuestas casi dos siglos y haber resistido en nuestros días el último gran embate del Estado de las Autonomías. Discrecional, desde luego, como cualquier reforma de este tipo, pero sólida, trabada y con más sentido histórico que las que le precedieron. Mejorable, no faltaba más, pero razonable, que no es poco.

Desde entonces hubo en el régimen provincial algunos reajustes. El más pintoresco y efímero tuvo lugar con Espartero, quien llevado de un repentino amor a Logroño (de donde era su mujer), acrecentó el territorio de esta provincia en 1841, aunque sus límites fueron de nuevo recortados cuando el general perdió el poder.

Autoridad principal de estas circunscripciones fue el subdelegado principal del Ministerio de Fomento, que desde 1834 recibió el nombre de *gobernador civil.* A partir de la importante Ley de Ayuntamientos y Diputaciones provinciales de 8 de enero de 1845[14], al frente de cada provincia aparece un *jefe político* que también preside la Diputación. Ahora bien, al existir al tiempo el intendente para la administración económica, se da de hecho en la cúpula provincial un confuso dualismo, provocando interferencias cuya solución fue reunir ambos cargos en uno solo. Por ello el decreto de 28 de diciembre de 1849 refundió las dos autoridades en una nueva figura, el *gobernador de la provincia*, que heredó las antiguas atribuciones de los «jefes políticos» y las económicas de los intendentes[15].

Administración local. Concluyamos esta visión panorámica de las reformas políticas y administrativas del reinado, con lo relativo a la administración local[16]. Punto de partida es el decreto de 23 de julio de 1835 «para el arreglo provisional de los ayuntamientos del reino», texto que mantiene la supresión de los oficios

---

[13] Sobre la división provincial, G. Martínez Diez, «Génesis histórica de las provincias españolas», *Anuario de Historia del Derecho español*, LI (1981).

[14] Sobre las Diputaciones provinciales en general, M. Santana Molina *La Diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, 1989.

[15] M. A. Pérez de la Canal, *Notas sobre la evolución del régimen legal de los gobernadores civiles*, Madrid, 1964.

[16] La visión clásica de esta materia se encuentra en los escritos de don Adolfo Posada. En concreto en *Evolución legislativa del régimen local en España*, reimpr., Madrid, 1982, y en sus *Escritos municipalistas y de la vida local*, reimpr., Madrid, 1979.

perpetuos, introduce la gran novedad del sufragio censitario (restringido a quienes posean cierta riqueza o ejerzan profesión que exija título), y acentúa la intervención del poder central, dejando al alcalde sujeto al gobernador civil.

La dialéctica centralización-descentralización, autoritarismo-autonomía, había sido y seguirá siendo el eje de todas las alternativas programáticas del régimen local[17]. En el período 1836-1843, restablecido en lo que aquí interesa el sistema gaditano, los municipios lograron recuperar una cierta libertad y el centralismo resulta menos acusado. Hito principal de esta etapa fue la Ley de Ayuntamientos de 1840, promulgada y suspendida el mismo año. Con su rehabilitación por un decreto de 1843, tiene lugar un nuevo giro conservador que reduce las atribuciones de la corporación municipal, a la que se prohíbe intervenir en negocios políticos, e institucionaliza un alcalde a quien corresponde la formación del censo electoral y que puede ser suspendido, como el ayuntamiento en su conjunto, por el jefe político. La restauración centralista se hace más ostensible con la Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, de corte claramente autoritario y que deja a los municipios en manos del poder central y de las minorías oligárquicas locales. El alcalde es nombrado entre los concejales por el rey o el jefe político, quien ejerce una función de supervisión y controla el ejercicio presupuestario. Así pues, en resumen, el municipio isabelino fue fundamentalmente un municipio centralizado y sometido al poder político[18]. Por lo demás, para controlar a los Ayuntamientos, al gobernador le bastaba con aplicar la ley. «No hay Ayuntamiento, por recta y honrada que sea su administración –sentenciará años después un experimentado político, el Conde de Romanones– capaz de resistir una buena visita de inspección». Y de hecho sabemos que cierta insumisa corporación fue suspendida en período electoral por no haber encendido todas las luces que debía. Para encontrar, en fin, un municipio más independiente y autónomo habrá que aguardar a las consecuencias de la Revolución del 68, y en concreto a la innovadora ley municipal de 3 de octubre de 1877 que impuso un nuevo modelo que habrá de persistir hasta fin de siglo.

---

[17] S. Martin Retortillo y E. Argullol, *Descentralización administrativa y organización política. I. Aproximación histórica (1812-1931)*, Madrid, 1973.

[18] J. García Fernández, *El origen del municipio constitucional*, Madrid, 1983. Un breve resumen de los principales problemas lo ofrezco en «Los orígenes del Municipio constitucional», en *Estudios de Deusto. Homenaje al Profesor Don Pablo Lucas Verdú*, vol. 51/1 (enero-junio 2003), 155-168.

9. LA NOBLEZA Y LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA ESPAÑA DEL ANTIGUO RÉGIMEN*

El aparato de gobierno de la monarquía española desde la unión de las Coronas de Castilla y Aragón muestra tres etapas distintas y bien diferenciadas: la correspondiente al llamado régimen polisinodial, es decir, de gobierno mediante sínodos o Consejos y Juntas, en los siglos XVI y XVII; la mixta de régimen polisinodial menguante y régimen ministerial (de los llamados Secretarios de Estado y del Despacho o ministros) en formación y creciente, sistemas ambos que coexisten en el siglo XVIII; y la del régimen ministerial en exclusiva a partir del siglo XIX hasta nuestros días. Por eso, si nos interesa analizar el papel de la nobleza en la Administración del Estado y en el aparato de gobierno entre los siglos XVI y XIX, habremos de atenernos a las dos primeras etapas de las tres referidas

Hay que decir también, como cuestión previa, que en la primera de esas etapas se advierten dos fases distintas. La que cronológicamente coincide con el siglo XVI, en la que los reyes gobiernan con los Consejos, donde se hace presente el estamento nobiliario, pero en cuya mecánica juegan un papel preferente los secretarios, que no eran nobles, sino gentes procedentes de la clase media. Y otra correspondiente al siglo XVII, en la que al frente del aparato de la Administración se sitúan unos nuevos personajes, los validos, nobles en su mayoría, que suplantan y desbordan a los antes poderosos secretarios y despachan directamente con el monarca o mandan en nombre de él. En la segunda etapa, en fin, en la que como hemos dicho decae el régimen polisinodial mientras emerge y se afianza el ministerial, habrá que indagar la presencia de la nobleza tanto en los ministros que van a más, como en los Consejos que van a menos. Así las cosas, y con estos presupuestos, examine-

---

* Publicado en José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ y Rosa María MARTÍNEZ DE CODES (coordinadores), *Homenaje a Alberto de la Hera*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, 321-337.

mos el problema en los diversos reinados desde los Reyes Católicos hasta la llegada al trono de Fernando VII.

* * *

I. SIGLO XVI: RÉGIMEN POLISINODIAL CON PREDOMINIO DE LOS SECRETARIOS

Cuando se produce la unión personal de las Coronas con Fernando e Isabel, una y otra se gobernaban por su Consejo respectivo. En el Consejo de Castilla la presidencia había estado reservada a los prelados y a la alta nobleza. Los grandes dignatarios eclesiásticos prevalecieron, habida cuenta de que de la nobleza laica solo ocupó la presidencia Álvaro de Portugal y Juan de Silva, Conde de Cifuentes. Por lo demás, la presidencia del Consejo de Castilla, el puesto de mayor rango en la estructura jerárquica del Estado, no constituyó un oficio de término en la carrera de la alta Administración, ni el último ascenso que podían esperar los consejeros, habida cuenta de que los reyes acostumbraron a nombrar presidentes a gentes provenientes de fuera, ajenas al Consejo y próximas a la familia real o a sus intereses. Así por ejemplo, el citado Álvaro de Portugal, tío de la Reina Católica[1].

Además del presidente, ese supremo cuerpo de la administración castellana daba cabida a consejeros y letrados. Las Cortes de Madrigal de 1476 ordenaron que residieran en el Consejo un prelado, dos caballeros y seis letrados, número que aumentó en las Cortes de Toledo de 1480, las cuales dispusieron además en su ley 32 que hubiera consejeros diputados para residir en el Consejo, personas con ese único título de consejero y las que lo eran por razón de su dignidad. Ello dio pie a una diferenciación estable entre altos consejeros eclesiásticos, nobleza titulada, maestres y comendadores de las Ordenes Militares y los que tenían a su cargo los principales oficios públicos o estaban acreditados en embajadas[2].

En el Consejo de Aragón, en cambio, pareció predominar desde el principio un tecnicismo acusado. En la planta inicial del organismo, a fines del siglo XV, figuran personas originarias de esa Corona con el título de *micer*, es decir, doctores en ambos Derechos. Posteriormente el Consejo quedará compuesto del Vicecanciller que preside, y los regentes, aragoneses, catalanes y valencianos. Y como ese Consejo radicará en la Corte junto al rey, se va a acentuar su carácter técnico, en detrimento del rango social, quedando compuesto exclusivamente por juristas[3].

---

[1] Salustiano de Dios, *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, 247-248. Pedro Gan Giménez, «Los Presidentes del Consejo de Castilla (1500-1560), *Chronica Nova* 1 (1968), 14 y ss.

[2] Salustiano de Dios, *El Consejo Real de Castilla*, 255-256.

[3] Jon Arrieta Alberdi, *El Consejo Supremo de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza, 1994, 340.

Sin embargo, al margen de esos dos grandes Consejos, o de otros entonces en formación (como los de Inquisición y Órdenes), en la España de los Reyes Católicos ya hacen acto de presencia en las instancias del poder los secretarios. De las cancillerías de Castilla y Aragón pasaron a la Corte de los reyes dos influyentes personajes, Gaspar de Ariño y Juan de Coloma, personaje éste que que aparece en los documentos relacionados con el descubrimiento de América, y que, a tenor del secuestro que se hizo de sus bienes al caer en desgracia, era dueño del castillo y lugares de la baronía de Alfajarín[4]. En la etapa intermedia del reinado florecen otros secretarios, como Gaspar de Gricio, Zafra (especializado en los asuntos de la guerra de Granada), y, sobre todo, el aragonés Miguel Pérez de Almazán, oriundo probablemente de Calatayud[5]. Y en la etapa final, la de las regencias de don Fernando, se imponen definitivamente los paisanos del monarca, los secretarios aragoneses como Conchillos o Pedro de Quintana, ambos de Tarazona. Conchillos fue comendador de Monreal, mientras Quintana era hijodalgo, obtuvo el hábito de Santiago y recibió la encomienda de Almendralejo[6]. A ellos se refiere Gonzalo Fernández de Oviedo en sus *Batallas y Quinquagenas* con estas palabras: «Gran copia de secretarios aragoneses es la que habemos visto en tiempo del Rey Cathólico, y todos medrados y ricos en poco tiempo, y mejorados en nobleza de sus personas en renta e patrimonios»[7]. Esto fue exactamente lo que pasó con aquellos servidores de los oficios burocráticos, de origen inicial modesto, pero mejorados por los reyes en sus armas, linajes y escudos, y en sus posesiones y encomiendas o a través de matrimonios ventajosos. Por otra parte, y en lo que respecta a Aragón, procede recordar que por encima de los secretarios estaba la figura del protonotario, cabeza de la real cancillería, que quedó adscrita a determinadas familias –los Clemente; los Villanueva– que, por lo mismo, adquirieron gran relevancia social[8].

Los inicios del reinado de Carlos V van asociados a la presencia de flamencos en la administración del Estado. Entre ellos cabe destacar a tres. El primero, Guillermo de Croy, señor de Chièvres, duque de Arschot, que actuó como gran chambelán de Carlos V, y que resultó especialmente odioso a los ojos de los españoles. También Jean le Sauvage, señor de Escaubeque, que había sido Gran Canciller de los Países Bajos y que ostentando este cargo se trasladó a España. Y sobre todo a Mercurino Arborio de Gattinara, piamontés, consultor y agente de la duquesa Margarita de Habsburgo, que sucedió a Sauvage como canciller con

[4] José Antonio Escudero, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., 2.ª ed., 1976; en I, 15.

[5] Sobre Miguel Pérez de Almazán, véanse las *Batallas y Quinquagenas* de Gonzalo Fernández de Oviedo, 4 tomos, ed. Real Academia de la Historia, 1983-2002; en II, 203-207.

[6] Sobre Conchillos y Quintana, Fernández de Oviedo, *Batallas y Quinquagenas*, II, 209-213 y 215-217.

[7] *Batallas y Quinquagenas*, II, 215.

[8] Juan Francisco Baltar Rodríguez, *El Protonotario de Aragón 1472-1707. La Cancillería aragonesa en la Edad Moderna*, Zaragoza, 2001, 189 y ss.

un título diferenciado de «Gran Canciller de todas las tierras y reinos del rey». Según ha señalado algún autor[9], Gattinara, gracias a la duquesa Margarita «preparaba su inclusión entre la nobleza borgoñona por medio de la compra del castillo de Chèvigny y de un trucaje genealógico por el cual pretendía que sus ancestros del linaje de los Arborio procedían de la nobleza borgoñona». Eran las sempiternas pretensiones de los políticos con poder y oscuro origen. Tras él, y otros dos personajes de menor fuste (Hannart y Lalemand) se cierra la presencia flamenca, dándose paso a una españolización de las instituciones, singularmente del Consejo de Estado, que había sido creado en 1522 y que en 1526 es reorganizado en Granada. En la suprema corporación de la monarquía, que gestionaba la política internacional y los más importantes asuntos internos, entran entonces altos eclesiásticos y nobles: el arzobispo de Toledo, los obispos de Osma y Jaén, el Duque de Alba y el Duque de Béjar.

A la muerte de Gattinara en 1530 el sistema de gobierno se organiza en base al equilibrio de dos personajes: el andaluz Francisco de los Cobos y el borgoñón Nicolás Granvela. Aquél se encarga del despacho de los asuntos del Mediterráneo y España. Éste de los de Flandes y Alemania. Granvela era un jurista que, antes de venir a España, había desempeñado diversos puestos, logrando una pequeña fortuna con la que compró el señorío del mismo nombre. Cobos tenía un origen todavía más modesto, y de creer a cierta leyenda de la época, habría encontrado casualmente siendo niño en una venta de Sierra Morena al secretario Hernando de Zafra, quien, satisfecho porque el muchacho le había facilitado tinta y papel, le incorporó a su servicio. Cobos procedía de familia relativamente humilde –fue hijo de un regidor de Ubeda–, pero, al igual que Granvela, la fortuna que logró en sus primeros cargos le permitió adquirir notoriedad social, casándose con doña María de Mendoza, hija de los condes de Ribadavia, que luego sería camarera de la emperatriz Isabel. Cobos a su vez, presente como secretario en varios de los más importantes Consejos de la monarquía, logró el adelantamiento de Cazorla y los títulos de comendador mayor de León y duque de Sabiote. Respecto a la importancia de la encomienda de León, hay que decir que entonces sólo había dos grandes comendadores de la Orden de Santiago, uno en Castilla y otro en León. «En resumen –puntualiza su biógrafo Keniston– se trataba de la más alta distinción que podía recibir un cortesano, algo así como una patente de nobleza, similar a la que tenían la familia de su mujer y su mujer misma»[10]. La secretaría, pues, que había sido el trampolín de un matrimonio ventajoso, lo fue también de ennoblecimiento directo, pudiendo Cobos tener escudo propio: cinco leones rampantes sobre un campo de azur.

---

[9] Véase José Martínez Millán, *La Corte de Carlos V. Segunda Parte. Los Consejos y los consejeros de Carlos V*, Sociedad Estatal para la conmemoración de los centenarios de Felipe II y Carlos V, vol. III, 166.

[10] Hayward Keniston, *Francisco de los Cobos, Secretario de Carlos V*, Madrid, 1980, 117-118.

Cobos y Granvela fueron los dos ejes del gobierno del Emperador hasta que fallecieron ambos pocos años antes del retiro de Carlos V. En cuanto a los Consejos, se cumplía ya en esta época, como ha recordado Barrios[11], que en el de Estado se hicieran presentes los grandes señores, o los «nobles por linaje», mientras en los demás había mayor cantidad de hidalgos y letrados. Se apunta además el fenómeno, consolidado en el siglo XVII, de que la nobleza acapare las plazas de los colegios mayores, como medio para acceder luego, concluidos los estudios, a altos puestos de la administración. En lo que respecta al Consejo de Castilla, los presidentes siguieron siendo altos eclesiásticos, como Juan Pardo de Tavera, arzobispo de Santiago, o Fernando de Valdés y Fernando Niño, obispos ambos de Sigüenza. Un autor de entonces nos va a recordar que el Presidente de ese Consejo era en rango «el mayor cargo de España», lo que resulta más significativo si se tienen en cuenta las largas ausencias de Carlos V[12]. En otros Consejos importantes, como el de Indias, la presidencia alterna entre eclesiásticos y nobles, siendo ocupada en esta primera mitad del siglo XVI por García de Loaisa (obispo de Osma; de Sigüenza; arzobispo de Sevilla; confesor del rey y cardenal), García Fernández de Manrique (Conde de Osorno) y don Luis Hurtado de Mendoza, marqués de Mondejar. En el Consejo de la Inquisición, en fin, consolidado también en la misma primera mitad del siglo XVI, los presidentes o Inquisidores Generales son eclesiásticos de alto rango, y junto al caso excepcional de Adriano de Utrecht, que llegaría a ser papa, hay que anotar varios arzobispos de Sevilla y cardenales (como Alfonso Manrique, García de Loaysa o Fernando Valdés) y el cardenal y arzobispo de Toledo Juan Pardo de Tavera.

En el reinado de Felipe II, el reparto del poder, con ese sistema en equilibrio entre unos presidentes de Consejo y consejeros de Estado de elevada alcurnia, y los secretarios de extracción social inferior, pero que sin embargo prosperan en la escala social, se inclinará definitivamente en favor de estos últimos. Y ello porque aunque los grupos políticos de la Corte aparezcan liderados por nobles, y este es el caso de los que tuvieron por cabeza al príncipe de Éboli y al Duque de Alba, Felipe II organizará un sistema de despacho en el que él se entiende directamente con los secretarios de los Consejos y, por supuesto, con sus propios secretarios personales o privados. Con la mayoría de ellos el rey despacha por escrito. Y con algunos secretarios especiales, los del Consejo de Estado, los privados o los de la importantísima Junta de Obras y Bosques (especie de Patrimonio Nacional de nuestro tiempo), despacha además *a boca*, es decir, mediante entrevistas personales. Con ello se hace patente una cierta disociación entre el rango jerárquico de las personas (donde la condición de noble es muy relevante), y el

[11] Feliciano Barrios, *El Consejo de Estado de la Monarquía española. 1521-1812*, 1984, 234.
[12] Pedro Gan Giménez, *El Consejo Real de Carlos V*, Universidad de Granada, 1988, 162.

poder efectivo del despacho cotidiano, que ahora más que nunca está en manos de gentes de sencilla procedencia.

Los nobles aparecen así al frente de facciones o grupos de poder en el Estado, y en esas facciones –resulta impropio hablar de *partidos*– se alinean los grandes secretarios. Detrás del príncipe de Éboli vemos al influyente secretario Francisco de Eraso, mientras el Duque de Alba cuenta en sus filas con otro secretario del rey, Gonzalo Pérez. Pero es el caso que Felipe II no sólo no exige un rango nobiliario a sus colaboradores, sino que incluso algunos de sus secretarios más íntimos y poderosos son personas de origen equívoco. Este es el caso del célebre Antonio Pérez, hijo del antes citado Gonzalo Pérez, que era clérigo, y del omnipresente Mateo Vázquez, que debió ser hijo sacrílego de un canónigo sevillano.

Por lo demás, si la vida política en el reinado de Felipe II había girado bastantes años en torno al enfrentamiento de dos nobles, Éboli y Alba, y de sus seguidores respectivos, en una pugna que afectó incluso a las instancias regias (tengamos en cuenta que la casa del príncipe don Carlos era uno de los centros de la facción ebolista[13]), otros dos políticos prominentes e influyentes serán altos eclesiásticos: el cardenal Espinosa, que fue presidente del Consejo Real e Inquisidor General, y que actuará a modo de privado de Felipe II entre 1565 y 1572, y el cardenal Granvela, hijo de Nicolás, el consejero de Carlos V, que será llamado a la Corte como presidente del Consejo de Italia coincidiendo con la despedida de Antonio Pérez.

En resumen, en el reinado de Felipe II los nobles y altos dignatarios eclesiásticos desempeñarán un liderazgo político, con independencia de que buena parte del poder efectivo esté en manos de unos secretarios con extracción social distinta, pero que prosperarán e incluso se ennoblecerán a través del poder que les dan sus cargos. Los nobles, además, tendrán principal asiento en los Consejos de Estado y Guerra. En aquél, de los 49 consejeros que el rey tuvo, 11 fueron eclesiásticos y 38 laicos. De los eclesiásticos, 7 fueron obispos o arzobispos; 4 cardenales; 2 confesores del monarca; 2 inquisidores generales, un comisario general de la Cruzada y dos caballeros religiosos de la Orden de San Juan de Jerusalén. A su vez, de los consejeros laicos, 3 pertenecían a la familia real y 24 tenían título nobiliario.

II. SIGLO XVII: RÉGIMEN POLISINODIAL CON PREDOMINIO DE LOS VALIDOS

El acceso al trono de Felipe III trajo consigo un brusco cambio. Al reparto del poder entre muchos, los nobles dirigentes de grupos cortesanos, los secretarios de los Consejos y los secretarios personales del rey, característico del reinado

[13] Antonio Feros, *El Duque de Lerma. Realeza y privanza en la España de Felipe III*, Marcial Pons, 2002, 44.

anterior, sucedió la privanza de uno solo, es decir, el régimen de valimiento. Y en este régimen, el Valido es ante todo un noble; un noble amigo del rey. Felipe II, ciertamente, había tenido *privados,* o gente que disfrutó de especial confianza, repartiendo de alguna forma el poder según hemos visto entre los secretarios de humilde origen y los relevantes nobles (al príncipe de Éboli, Ruy Gómez, se le llamó *rey Gómez*; y al cardenal Espinosa se le llamó *el otro rey*). Pero ahora la cosa cambia porque solo manda uno. «También ha dado y da mucho que decir la privanza de uno solo –dice un texto de la época[14]–, cosa no aprovada por ninguna razón de Estado, y el prudentísimo rey Felipe II siempre lo aborreció».

Felipe III al acceder al trono situó junto a él a don Francisco de Sandoval y Rojas. Con este personaje (quinto marqués de Denia, cuarto conde y después duque de Lerma) se inaugura la época –el siglo xvii– de institucionalización del valimiento, porque si ciertamente había habido validos antes (don Alvaro de Luna, por ejemplo) o los habrá después (Godoy), es en el siglo xvii cuando los validos se suceden unos a otros de forma regular y metódica, y el fenómeno de la privanza –con un privado único– cobra contornos institucionales precisos. Un noble, pues, Lerma, pasa a ser el número dos del Estado, y ello a modo de fenómeno de hecho pues el Valido no recibe nombramiento como tal. Lerma es, como otros muchos nobles, consejero de Estado, exactamente igual que lo será Olivares u otros validos, pero el valimiento no está refrendado por ningún título sino por la preferencia demostrada del rey. A lo sumo, cabe advertir que junto al nombramiento en la estructura política (de ordinario en los Consejos de Estado y Guerra), el Valido recibe otro alto nombramiento palatino en la casa del rey como caballerizo mayor, sumiller de corps o gentilhombre de Cámara.

Lerma vivió en la cúspide política dos etapas. La primera, de 1598 a 1612, de poder indiscutido. La segunda, a partir de 1612, cuando el rey hubo de recordar a los Consejos que había que obedecerle, de poder más problemático hasta que en 1618 fue despedido. Y ¿qué sucedió entonces?. Pues que la crisis fue estrictamente personal y no afectó a que el monarca cuestionara la conveniencia de la institución del valimiento, una especie de asociación al trono, o a que un noble solo estuviera al frente del aparato del Estado, pues a Lerma le sucedió su propio hijo, el Duque de Uceda. Es de advertir así que si los secretarios solían agruparse por clanes familiares en los que los padres protegían y promocionaban a los hijos, los aspirantes a Validos también prosperan a veces en círculos familiares, pero otras se unen en facciones nobiliarias de corte político contra sus propios parientes, dándose el caso de que Uceda, el hijo, se convierta en cabeza de un grupo de nobles antilermistas (el conde de Altamira; el conde de Santisteban; el

[14] Escudero, «Privados, Validos y Primeros Ministros», en el libro colectivo *Los Validos*, Dykinson, 2004, 20.

duque de Medina Sidonia; el duque de Alba, etc.[15]) que conspiran contra su padre, hasta que logra sucederle en la privanza al morir Felipe III.

Al iniciarse el reinado de Felipe IV, Baltasar de Zúñiga se hace cargo de los negocios del Estado, pero desde 1622 gobierna su sobrino Olivares, quien alcanza el valimiento luchando contra otros sectores nobiliarios. Olivares pretendió desde el principio y logró la Grandeza de España, tal vez, como asegura Marañón, porque con ello satisfacía uno de los sentimientos característicos de su psicología: *el rencor a los Grandes.* Toda la vida pública de Olivares fue una lucha contra la alta nobleza, lo que denotará, según Marañón, «un concepto evidentemente menguado de la capacidad de la aristocracia española»[16], habiendo sucedido, en comentario del mismo autor, que «la desmembración de España la realizaron o la intentaron realizar estos nobles a los que fácilmente tomaba la plebe por cabeza: los Guzmanes y Braganzas en Portugal; Medina-Sidonia y Ayamonte en Andalucía; Híjar en Aragón, etc.»[17]. Ya su contemporáneo Victorio Siri hacía notar hasta qué punto Olivares prefería para los cargos a gentes de condición mediocre, frente a los pertenecientes a las primeras Casas de España, subrayando la afabilidad del Valido con el pueblo en contraste con la altivez con la que trató siempre a los nobles. Tal vez por eso mismo Olivares se procuró innumerables títulos, y de ello da fe su testamento donde aparecen mezclados los títulos nobiliarios con los correspondientes a sus responsabilidades políticas, todos ellos de primera magnitud. Él otorga así testamento como Conde de Olivares, Duque de San Lucar la Mayor, Duque de Medina de las Torres, Marqués de Eliche, Adelantado Mayor de la muy noble y muy leal provincia de Guipúzcoa, Gran Canciller de las Indias, Comendador Mayor de Alcántara, Comendador de Víboras y Segura de la Sierra y de Herrera, Sumiller de Corps, Camarero y Caballerizo Mayor de S. M el Rey, de su Consejo de Estado y Guerra, Alcaide perpetuo de los Alcázares Reales de la ciudad de Sevilla, de la Casa Real del Buen Retiro y de la de Vaciamadrid y la Zarzuela, y Capitán General de la Caballería de España.

Apartado Olivares, se hace cargo del valimiento su sobrino don Luis de Haro, el cual, pese a sus relevantes títulos (marqués del Carpio; conde-duque de Olivares y Grande de España), quiso que solo se le llamase Luis Méndez de Haro, o, más sencillamente, Luis de Haro, y con ese sencillo nombre aparece en los documentos[18].

---

[15] Regina M.ª Pérez Marcos, «El Duque de Uceda», en Escudero, *Los Validos*, 177-241.

[16] *El Conde-Duque de Olivares (La pasión de mandar),* Espasa-Calpe S. A., 3.ª ed., Madrid, 1952, 91 y ss.

[17] *Ibidem*, 96, nota 19.

[18] Andrés Gambra Gutiérrez, «Don Luis Méndez de Haro, el valido encubierto», en Escudero, *Los Validos*, 277-309.

En el reinado de Carlos II, en fin, el primero de los validos, Nithard, es un alto eclesiástico, y el que le sigue, Fernando de Valenzuela, constituye la excepción a la regla del origen nobiliario de los validos. Valenzuela era de familia de militares y prospera en la Corte a través del matrimonio con una de las camareras de la reina. Será quizás por ello, y desde luego por su falta de sentido político, por lo que fue acosado por la alta nobleza, y mucho más a raíz de ser declarado Grande y probablemente Primer Ministro[19]. Los que luego recibirán este título de Primer Ministro a fines del siglo XVII, que en cierto modo significa la institucionalización del valimiento, es decir, el duque de Medinaceli y el conde de Oropesa, son nobles, aunque es de hacer notar que ellos no llegan al poder por la libre designación del rey y su favor amistoso, sino en virtud de presiones y conjuras de camarillas políticas[20].

Sobre esta trama de los validos, que ejemplifica la toma por los nobles del poder en la estructura política del Estado, procede ahora considerar dos cosas. En primer lugar, cómo fueron vistos esos validos por los mismos nobles o por el pueblo. En segundo lugar, indagar, en la apoteosis nobiliaria, qué había sido de aquellos sencillos secretarios que resultaron marginados.

La nobleza mantuvo siempre una actitud crítica y de recelo respecto a aquellos de sus miembros que disfrutaron de la privanza. Naturalmente no se trataba de cuestionar la institución y mucho menos el que tuvieran que ser nobles los que la disfrutaran, sino que se criticaba al valido de turno porque se aspiraba a reemplazarle. Como ha escrito Tomás y Valiente, «cada noble dividía sus energías en un doble esfuerzo: censurar al antiguo valido e intrigar para sucederlo o, al menos, para que triunfase en la batalla de la sustitución el noble más amigo o familiarmente cercano»[21]. De modo excepcional encontramos a algún noble, como el duque de Sesa, que rechaza la conveniencia de un valido único y defiende que sus atribuciones sean desempeñadas por todos los grandes. «Porque como la Monarquía se extiende a tan diferentes experiencias –escribe–, no es capaz uno de lo que apenas pueden serlo muchos». Pero en general, la nobleza no critica la institución del valimiento, sino que nobles concretos conspiran y luchan contra el que ha alcanzado el poder para ponerse ellos. Era el enfrentamiento, en fin, entre facciones nobiliarias. Los casos de Nithard y Valenzuela, que tuvieron que soportar una hostilidad extrema, se explican además por otros supuestos: la condición de extranjero del primero y la baja extracción social del segundo, amén de la falta de tacto de ambos.

---

[19] Sobre Valenzuela, M.ª del Camino Fernández Giménez, «Valenzuela, Valido o Primer Ministro», en Escudero, Los Validos, 353-405.

[20] Sobre la titulación de Medinaceli como Primer Ministro, véase M.ª Dolores Álamo Martell, «El VIII Duque de Medinaceli: Primer Ministro de Carlos II», en Escudero, *Los Validos*, 547-571.

[21] *Los validos en la monarquía española del siglo XVII*, 117 y ss.

En cuanto al pueblo, no debió ver con buenos ojos ese encumbramiento máximo de algunos nobles, aunque ciertos escritores, como Pellicer[22], lo justifican como algo necesario o irremediable: «Ningún mortal puede vivir sin tener confidente con quien desabrochar sus cuidados y descansar sus obligaciones», comenta. Pero el caso es que el valido debe cuidar su imagen tanto respecto a la plebe como respecto a los otros nobles: «que el merecimiento más calificado que se mirare favorecido del Príncipe absoluto, se ha de ver luego desamado del ceño popular y mal quisto con los nobles», añade el propio Pellicer. Y un experto de los entresijos palaciegos como Antonio Pérez, en su *Norte de Príncipes* dedicado al Duque de Lerma, le aconseja tanto que «tenga contenta a la plebe», como «no indisponerse con los grandes, y también de que éstos no ronden demasiado las cercanías de trato con el rey»[23]. El Valido, en fin, para conservar el poder, tenía que mirar hacia arriba (el monarca), para no perder su favor; hacia abajo (la plebe) para mantener una aceptable imagen y no generar crispación y descontento; y hacia los otros nobles, sus iguales, para prevenir cualquier maniobra y no verse desplazado.

En cuanto a los secretarios, que pasan a segundo plano y pierden el despacho directo con el monarca, la ola nobiliaria que, con los Validos, parece invadir el panorama político del siglo XVII, también les afecta a ellos. Antes nadie se había preocupado de su extracción social, y menos que nadie Felipe II, pero ahora surgen teóricos que predican como cualidad deseable del secretario un origen noble. Así Bermúdez de Pedraza, aconseja al príncipe que cuide «en saber la prosapia del secretario, de quien fía su persona y la mística del reino; porque al bien nacido, la sangre noble de su natural le inclina a imitar a sus mayores en la virtud», y al elegir a los secretarios «el príncipe no ha de estar sugeto a futuros contingentes, pudiéndolos vencer en el principio la elección, eligiendo nobles por nacimiento, que pocas veces o ninguna degeneran en sus mayores la lealtad»[24]. Y todavía más rotundo se mostrará González Guemes de la Mora, en favor de que los secretarios sean de noble ascendencia: «Para ministro de tan superior manejo –dice– fuerza es buscarle las ventajas desde la cuna, porque las prendas de su estimación, para ser durables, deben fundarse sobre la seguridad del nacimiento y sangre de sus mayores... porque tengo por incontrastable verdad que el ventajoso en sangre se ha de promover al puesto de que discurro. Y que el que no nació noble debe excluirse como inhábil para su administración»[25]. En todo caso, en la vida real, alejados ahora los secretarios de las instancias regias, esas previsiones nobiliarias no se cumplieron. A lo sumo nos encontraremos con que algu-

---

[22] J. Pellicer de Tobar, *Templo de la Fama*, cit. en Tomas Valiente, *Los Validos*, 121.

[23] En Tomás Valiente, *Los Validos*, 154.

[24] *El Secretario del Rey*, Madrid, 1620, 29-30.

[25] Bernardo González Guemes de la Mora, *El Secretario. En diez y seis discursos que comprehenden a todo género de ministros*, Madrid, 1659, discurso I, 1-2.

nos de los secretarios de los propios validos son también nobles, según fue el caso de don Pedro Franqueza, Conde de Villalonga, con el Duque de Lerma.

III. SIGLO XVIII: RÉGIMEN POLISINODIAL MENGUANTE Y RÉGIMEN MINISTERIAL CRECIENTE

En el siglo XVIII, como dijimos antes, persisten los Consejos cada vez con menos actividad y competencias, mientras a su vera se va conformando la estructura de los Secretarios de Estado y del Despacho, convertidos con los años en verdaderos ministros. Mediante la llamada *vía reservada*, el rey se reserva más y más asuntos que sustrae de los Consejos para entregarlos a los Secretarios del Despacho homólogos: del Consejo de Estado al ministro de Estado, del Consejo de Indias al ministro de Indias, etc.

Desde el punto de vista de su composición, los Consejos mantienen una estructura semejante a la del siglo anterior, lo que quiere decir que volvemos a ver a la alta nobleza, junto a los eclesiásticos, apiñada en los Consejos de Estado y Guerra, y de forma más desigual y dispersa en algunos otros Consejos. En aquél, el de Estado, de los 22 consejeros de Felipe V, 17 ostentaron título nobiliario; de los dos nombrados por Fernando VI, uno (Fernando de Silva Alvarez de Toledo) era duque de Huéscar y Alba, mientras el otro (José de Carvajal) era hijo de los duques de Abrantes. A su vez, en el reinado de Carlos III, de los 20 consejeros laicos, 18 disfrutaron de título. Y en el reinado de Carlos IV, al término del siglo, la densidad nobiliaria se debilitó algo pues de los 47 que él nombró, 25 tuvieron título, es decir, solo algo más de la mitad[26].

En el Consejo de Castilla, su cabeza –Gobernador o Presidente– sigue siendo la figura prominente del Estado. En esta centuria aparece de ordinario como Gobernador del Consejo, y de hecho, el primer presidente nombrado en el siglo XVIII, el Conde de Aranda, en abril de 1766, era Grande de España[27]. En cuanto a los consejeros, proceden como antes de los Colegios Mayores, y en el reinado de Felipe V, como ya había sucedido, todos los colegiales fueron juristas y cerca de la mitad de ellos fueron profesores de Derecho en las tres Universidades –Salamanca, Valladolid y Alcalá– más importantes de España. Los consejeros manteístas, a su vez, pertenecían a los estratos inferiores de la nobleza, a familias de pequeños hidalgos[28].

En cuanto a esta alternativa o doble realidad de nobles y letrados, los autores distinguen la nobleza moral, fundada en la virtud, de la nobleza civil. Un trata-

---

[26] BARRIOS, *El Consejo de Estado*, 238.
[27] Janine FAYARD, *Los miembros del Consejo de Castilla (1621-1746)*, Siglo XXI, 135.
[28] *Ibidem*, 53-54.

dista de fines del XVII, fray Juan Benito Guardiola, diferencia así aquella nobleza, que él llama teológica, de esta nobleza de estirpe o política, si bien ambas tienen un fundamento común. De todas formas, pese al peso y prestigio de la nobleza en aquella sociedad estamental, se deja ver a veces una concepción relativista de ella, y de la misma condición del rey. De forma muy desenfadada lo explicaría cierto regidor de Mérida, Bernabé Moreno de Vargas, en un tratado dedicado a Felipe III siendo príncipe: «La nobleza política... es sola una y su principio jurídico y verdadero es tomado y producido de la aceptación y gracia del rey... No hay rey que examinado el principio de su linaje, no se halle ser descendiente de algún esclavo, ni ay esclavo que no descienda de reyes, porque la variedad de los sucesos hizo que los unos subiesen y los otros cayesen. ¿Quántos hombres habrá en España del estado llano y común que desciendan de los nobles godos?... y por el contrario ¿quántos avrá tenidos por nobles que sus pasados no lo ayan sido?, porque todo esto causa el tiempo, la pobreza y la riqueza, la virtud y el vicio, con que los unos se escurecieron y los otros se aclararon, como lo dio a entender el proverbio español, que dice: De cien a cien a años, de reyes, villanos; de seis a seis, de villanos, reyes»[29].

La fronda ministerial del XVIII se formará a partir del oscuro y eficiente Secretario del Despacho Universal, cuyo cargo se desdobla y multiplica, y por ello sus primeros titulares, en el reinado de Felipe V, serán gente discreta y expertos técnicos. En esa época, sin embargo, el liderazgo nobiliario persistirá con la figura de la princesa de los Ursinos, personaje que bien podría ser considerada la primera Valida de nuestra historia política. Efectivamente, ella, hija del duque de Noirmutier, mujer primero del príncipe de Chalais y luego del príncipe Orsini, y más tarde viuda de nuevo, fue de entrada un personaje clave en que se decidiera a favor del pretendiente francés el pleito de la sucesión española, para convertirse a continuación en agente político de Luis XIV en la Corte de Madrid, camarera de la reina, y verdadera gobernante cuando Felipe V se ausentó a Italia. La presencia dirigente de la nobleza entonces es notoria además en cierto órgano de gobierno que instituyó el monarca, el llamado *Consejo de Despacho*, donde vemos al duque de Montalto, y también al marqués de Mancera, al conde de Monterrey y al duque de Medinaceli, que eran además entonces presidentes de los Consejos de Aragón, Italia, Flandes e Indias.

Apartada la Ursinos, otros dos personajes extranjeros, de timbre nobiliario, aparecen en ese reinado al frente de la Administración. El primero fue el italiano Julio Alberoni, hijo de un jardinero parmesano pero que será ennoblecido como conde por el duque de Parma a cuyo servicio se trasladó a Madrid. Una vez aquí consiguió situarse por encima del incipiente cuadro ministerial que desde 1717

---

[29] *Tratado de la nobleza y de los títulos y ditados que oy día tienen los varones claros y grandes de España*, Madrid, 1591; cit. en FAYARD, *Los miembros del Consejo de Castilla*, 171-172.

tenía tres departamentos. Como ha escrito Coxe, «Alberoni introdujo...un sistema nuevo que cambiaba esencialmente la dirección de los negocios de cada ministerio, y que ponía todo el poder en sus manos, constituyéndose él en depositario único de la confianza real y principal órgano de la voluntad del monarca»[30]. Destituido en 1719, el segundo extranjero, también noble, en hacerse con el poder fue un personaje todavía más exótico, Riperdá, barón primero y duque después, holandés de origen, calvinista de religión, y que había sido espía y diplomático hasta que Felipe V lo encumbró en la Corte pese a las asechanzas del Santo Oficio que dudaba, y no sin razones, de la ortodoxia de su conversión. Riperdá fue nombrado secretario del Despacho o ministro por Felipe V, pero un ministro muy singular porque lo era en general, *sin negociación señalada.* Y como Riperdá no mandaba formalmente en nada, mandaba de hecho en todo, lo que ha dado lugar a que muchos hayan visto en él una especie de Primer Ministro sin título, o un nuevo Valido. Por lo demás es de advertir que en el mismo equipo ministerial aparece por vez primera algún noble, como es el caso del Marqués de Grimaldo, titular del ministerio de Estado o de Asuntos Exteriores[31].

En el tránsito del reinado de Felipe V al de Fernando VI irrumpe como ministro un personaje de excepcional importancia, el Marqués de la Ensenada, que con esos reyes fue titular simultáneamente de tres departamentos: Guerra, Marina e Indias y Hacienda. Don Cenón de Somodevilla, de familia humilde, era hijo de un maestro de primeras letras de la villa riojana de Santo Domingo de la Calzada, y ascendió en la Corte merced al apoyo de la marquesa de Torrecuso, quien habría de recomendarle al rey para que, a la muerte de Campillo, le hiciera ministro. El Marqués de la Ensenada lideró el partido pro-francés en la Corte de Fernando VI, y cuando fue exonerado de sus cargos en 1754, persistió durante años el llamado *espíritu del Ensenadismo*, del que hacían gala algunos nobles seguidores del Marqués, pero también gente plebeya y no pocos covachuelistas que habían medrado en las oficinas de los tres Ministerios que él regentó.

El reinado de Carlos III se inicia con un equipo ministerial en el que destacan un español de probada experiencia administrativa, Arriaga, titular del departamento de Marina e Indias, y dos marqueses italianos, Esquilache y Grimaldi, que simbolizan la presencia de la nobleza en las altas instancias de la Administración. Esquilache había sido traído de Nápoles por el rey, y por su experiencia allí en

[30] William Coxe, *España bajo el reinado de la Casa de Borbón. Desde 1700 en que subió al trono Felipe V hasta la muerte de Carlos III acaecida en 1788*, 4 vols., Madrid 1846-1847. En II, 192.

[31] Sobre la problemática institucional de Alberoni y Riperdá, Escudero, *Los orígenes del Consejo de Ministros*, 2 vols., Madrid, 1979, y la Introducción a *Los Validos.* También José Luis Bermejo Cabrero, «Sobre la caracterización institucional de Riperdá», en *Anuario de Historia del Derecho español*, LX (1990), 551-555, y Dionisio Perona Tomás, «Apuntes sobre el perfil institucional de Alberoni, Riperdá y Godoy», *Anuario de Historia del Derecho español*, LXVIII (1998), 83-150.

temas financieros fue nombrado en Madrid ministro de Hacienda, primero, y de Guerra después. Grimaldi era segundón de una casa ilustre de Génova y, tras ser protegido por el marqués de la Ensenada, quien le designó para varios desempeños diplomáticos, volvió a Madrid a fin de hacerse cargo del más importante de los ministerios, el de Estado. El marqués de Esquilache salió violentamente tras el famoso motín de 1766, aquella algarada iniciada en la plazuela de Antón Martín, que habría de convertirse en un levantamiento general reconocido como hito precursor en España de la Revolución Francesa. No es el caso ahora, ni es posible, examinar las motivaciones del Motín de Esquilache, pero si conviene recordar –en este repaso al papel de la nobleza en la política– que algunos autores llegaron a ver el Motín como una conjura organizada de eclesiásticos y nobles con la plebe como elemento de choque. El Marqués de Esquilache, en fin, fue cesado. Y el Marqués de Grimaldi hubo de dimitir poco después, recibiendo entonces la grandeza de España y el título de duque. Desapareció así de los cuadros ministeriales la nobleza italiana, pero se afianzó en cierto modo la nobleza española habida cuenta de que el nuevo hombre fuerte sería el Conde de Floridablanca, ministro de Estado y también ministro de Gracia y Justicia, que entre 1787 y 1792 presidirá de hecho la llamada Junta Suprema de Estado, antecedente del ulterior Consejo de Ministros.

Con Carlos IV, en fin, pasamos del siglo XVIII al XIX, y alcanzamos así el término de nuestro recorrido y el fin del Antiguo Régimen. Con unos Consejos en irremisible decadencia –habrían de ser suprimidos pocos años después– el poder está ahora únicamente en la estructura ministerial, y la lucha por el poder es la lucha por ser ministro o la lucha entre ministros. Convertido Floridablanca en personaje central, las antiguas fricciones de marqueses ministros van a ser sustituidas a fines del XVIII por las luchas entre condes. Entre el conde que manda (Floridablanca) y el conde que quiere mandar (Aranda), nombrado al fin en 1792 ministro de Estado. Es entonces cuando aparece el último personaje de nuestra trama. En plena tecnificación del oficio ministerial; cuando ya con la Junta de Estado se había tenido una experiencia anticipada del Consejo de Ministros, y al borde mismo del colapso del Antiguo Régimen, un sargento extremeño de la guardia de Corps, Manuel de Godoy y Faria encarna en pleno siglo XIX, el *revival* de la vieja figura del valido, y quien sabe si, como pretende algún autor, el anticipo de la figura moderna del dictador[32]. Godoy llegará a la Corte con diecisiete años, viviendo enseguida lo que su mejor biógrafo ha llamado *el vértigo del ascenso*[33]: ayudante general de la Compañía española de Corps y brigadier de caballería; mariscal de campo con solo veinticuatro años y siete de antigüedad en el

[32] Hans Roger MADOL, *Godoy. El primer dictador de nuestro tiempo*, Madrid, Revista de Occidente, 1953.

[33] Emilio LA PARRA, *Manuel Godoy. La aventura del poder*, Tusquets Editores, 2002, 78 y ss.

ejército; sargento mayor de *corps* con derecho a residir en palacio; teniente general y capitán general. Pero todo aquello, la carrera militar, e incluso la carrera política en la que fue nombrado ministro de Estado, eran en cierto modo unas vías de acceso a la alta nobleza, en la que aquel hidalgo de provincias entró al recibir el título de duque de Alcudia y, a continuación, la grandeza de España. Todo aquello, sin embargo, era demasiado precipitado y merece una reflexión final. Y la reflexión es recordar que los grandes de España hicieron lo posible por mantener las diferencias y no tutearle como era habitual entre ellos. Como ha comentado La Parra, «en esto seguían la costumbre arraigada de la alta nobleza castellana, meridianamente expuesta por el conde de Fernán Núñez... El monarca...tiene facultades para engrandecer a cualquiera, pero cuando el agraciado no procedía de casa con cualidades para serlo se le podía aplicar lo dicho a uno de ellos: "El rey puede hacerle a Vmd. Grande, pero Vmd. no será nunca gran cosa". Con Godoy erró el vaticinio aristocrático, de ahí el marcado interés de grandes y pequeños en atribuirlo todo al capricho de la reina»[34]. Pero de María Luisa no vamos a hablar. Sería demasiado.

[34] *Manuel Godoy*, 86-87.

10. LOS EXTRANJEROS EN EL GOBIERNO DE LA ESPAÑA DEL ANTIGUO RÉGIMEN *

Es éste un tema sumamente atractivo porque al conocido fenómeno de la exaltación nacional, o de la exigencia de que los oficios de cualquier reino se den a los naturales de él, se contrapone el opuesto de la aparición de extranjeros en las tareas de gobierno. Así en un apresurado paseo por los reinados de los siglos XVI, XVII y XVIII, nos encontraremos en los órganos rectores de la monarquía con consejeros y ministros procedentes de otros países. Y concluido el paseo con consejeros y ministros, saludaremos en el XIX a un rey que trajimos de Italia. Veremos así, en esta hora en que la aldea global se ve amenazada por nacionalismos de toda laya, cuáles fueron las venturas y desventuras de aquellos que, siglos atrás, llegaron a mandar en un país que no era el suyo.

* * *

En el reinado de Carlos V la presencia de extranjeros no tuvo carácter individual o aislado, sino que alcanzó rango de fenómeno colectivo. Como es sabido, don Carlos vino a España acompañado de un séquito de flamencos, paisanos suyos, entre los que destaca el señor de Chièvres, personaje principal a quien había que recurrir para cualquier asunto, pues, como escribe el cronista Sandoval, «todo se había de proveer por su mano», y Mercurino de Gattinara, antiguo consejero de la princesa Margarita, hombre íntegro y humanista de acreditada formación, el cual sería distinguido con el título de «gran canciller de todas las tierras y reinos del rey», a lo que sumó más tarde otro de «gran canciller de las Indias». Gattinara era un piamontés que hablaba, junto a su italiano materno, latín, español, francés y alemán, contentando a todos pues podían tratar con él los negocios en su propia lengua. Hombre de amplios horizontes, organizó la

* Publicado en *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Enrique Lalaguna Domínguez*, 2 vols., Universidad de Valencia, 2008; en II, 1469-1474.

Administración central de la monarquía y bien pudo haber inculcado a Carlos V las pretensiones ambiciosas que cristalizaron en la idea imperial.

Gattinara murió en Innsbruck el domingo de Pentecostés de 1530. Tras su muerte, Carlos V organizó el gobierno en base a una diarquía: por un lado el poderoso secretario andaluz, Francisco de los Cobos; por el otro, un nuevo flamenco, Nicolás Perrenot, señor de Granvela, luterano convertido al catolicismo y formado junto a la archiduquesa Margarita de Austria. Cobos y Granvela se repartieron todo: el andaluz se hizo cargo de España, Nápoles y Sicilia, y el políglota flamenco de los otros territorios de Europa.

Con la abdicación de Carlos V y el acceso al trono de Felipe II se produjo una acusada españolización de las instituciones. Sin embargo, Felipe II, que tenía que gobernar Flandes y Portugal, echó mano años más tarde de dos personas de confianza, un flamenco y un portugués, Antonio Perrenot de Granvela, hijo de Nicolás, y Cristobal de Moura. Antonio Granvela, obispo de Arras, fue primero en los Países Bajos interlocutor de Felipe II, y en la *cuestión de Flandes* defendió hasta la extenuación los intereses del rey de España, concitando el odio de sus paisanos que exigieron su separación para llegar a un acuerdo. La ofensiva flamenca coincidió con el predominio de la política concesiva y de diálogo que patrocinó el Príncipe de Éboli y que luego se dio por fracasada, con lo que Granvela fue retirado o se retiró a Borgoña desde donde pasó a Italia. Allí estaba, convertido en cardenal, cuando tuvieron lugar los sucesos de Antonio Pérez, que movieron a Felipe II a traerle a Madrid como presidente del Consejo de Italia y responsable de los negocios de Francia, Alemania y Flandes. Granvela hijo, en todo caso, nunca quiso mezclarse en los asuntos de Castilla a fin de evitar, según decía, «los celos de los de aquí». En cuanto al portugués, Cristobal de Moura, fue un personaje principal, miembro de la Junta con la que Felipe II gobernó en los últimos años de su reinado, y una de las dos personas –el otro fue el gran secretario vasco Juan de Idiáquez– a las que el rey llamó siempre con el don por delante. Al borde de la muerte, Felipe II recomendó a su hijo tanto a *don Juan* –es decir, a Idiáquez– como a *don Cristobal* –es decir, a Moura–. Felipe III aprendió la lección a medias y sólo recogió a *don Juan*, teniendo *don Cristobal* que retirarse a Portugal.

En los reinados de Felipe III y de Felipe IV, ya con el régimen de validos, no hay presencia extranjera en el aparato de gobierno. Cuando Felipe IV muere, instituye una Junta para que asesore a doña Mariana de Austria durante la minoridad de Carlos II. Pero las tensiones y conflictos de esa Junta, llevaron pronto a la reina regente a confiar sus dudas y zozobras al confesor, un extranjero, el padre Nithard, jesuita alemán de familia tirolesa. Nithard, nombrado enseguida Inquisidor General, lo que le situaba *ex officio* en la Junta de Gobierno, y valido de turno, hubo de hacer frente a la animosidad general y al odio encarnizado del hijo bastardo de Felipe IV, don Juan José de Austria, quien organizó un ejército

que se dirigió a la Corte con ánimo de expulsarle. Ante ello, doña Mariana hubo de despedir a Nithard para asegurar, según dijo, «la quietud pública», y el ex-valido se refugió en Roma. Era la primera vez en nuestra historia moderna en que un político era destituido por problemas de orden público.

* * *

Con la llegada de la Casa de Borbón al iniciarse el siglo XVIII, y el acceso al trono de Felipe V, hacen acto de presencia en Madrid una serie de personajes franceses que se integran en el llamado *Consejo de Despacho,* órgano creado para asesorar al rey de España, y en el que figuraban como miembros fijos el embajador de Luis XIV y un acreditado experto en economía y finanzas –un *tecnócrata*, diríamos hoy– llamado Jean Orry, el cual se convertirá nada menos que en primer ministro de Hacienda de España.

Orry fue desde luego el primero de los franceses en hacerse con un departamento, y también el último, pero por encima de él hay que contar con una compatriota suya, una francesa, María Ana de la Trémouille, princesa de los Ursinos (título que tomó de su segundo matrimonio con el príncipe italiano Orsini), que fue primero agente de Luis XIV en la Corte de Madrid y tal vez quien decidió nada más y nada menos que el pleito de la sucesión de Carlos II en favor de Francia, para convertirse luego en camarera de la reina Maria Luisa de Saboya, y, lo que es más, en amiga predilecta de los reyes, artífice de la política internacional y mandamás de la administración del Estado. La Ursinos fue una verdadera valida de los reyes: la única mujer a la que cabe adjudicar ese título en la brillante nómina de privados y validos de Austrias y Borbones.

En febrero de 1714 murió la reina María Luisa. Fue entonces, al hablarse en la Corte de la conveniencia de que Felipe contrajera matrimonio de nuevo, cuando un oscuro diplomático, el agente del duque de Parma en Madrid, Julio Alberoni, propuso el nombre de Isabel, sobrina y heredera del duque, la cual, por fortuna para Alberoni, se convirtió en reina. Isabel de Farnesio, al llegar a fines de ese año, lo primero que hizo fue echar a la Ursinos, quien abandonó España arrastrando en su caída a Orry. Desapareció así el partido francés y llegó la hora de los italianos, que ya tenían como avanzadilla en Madrid a un eclesiástico napolitano, el cardenal Giudice, que había sido nombrado tres años antes Inquisidor General.

Convertido en protegido de su paisana la reina, Alberoni, hijo de un jardinero parmesano, se proyectó en una doble dimensión: la palaciega y la estrictamente política. Respecto a la primera, fue un personaje clave de las fiestas y diversiones cortesanas, a las que hacía traer flores de Mantua y disfraces de Venecia. Cuando quedó embarazada la Farnesio, el abate, experto en cocina, traía también de Italia buena parte de la comida, el vino, trufas en aceite y frambuesas, velando

por el rápido trámite de las mercancías en la aduana de Alicante para que los alimentos no llegaran estropeados. Tantas atenciones y cuidados no dejaron por cierto de surtir su efecto y la reina dio felizmente a luz a un niño que habría de convertirse en el futuro Carlos III.

La autoridad de Alberoni alcanzó su cénit en julio de 1717, cuando fue nombrado cardenal. No obstante, la política internacional que él patrocinaba se tornó comprometida, haciéndose insoportable la presión de Francia e Inglaterra, cuya escuadra ocupó Vigo. El 5 de diciembre de 1719 Felipe V salió para El Pardo dejando firmado un decreto que ordenaba al cardenal abandonar Madrid en ocho días y España en tres meses. El rey rehuyó el incómodo trance de despedir personalmente a su colaborador, y actuó de esa manera. Alberoni salió hacia Francia, donde embarcó rumbo a Génova.

Felipe V continuó gobernando con un gabinete de españoles, pero esto duró poco. Reorientada la política internacional con un acercamiento a Austria, la nueva alianza cristalizó en el Tratado de Viena de 1725, tratado que sirvió para la sorprendente promoción de un aventurero holandés, el barón de Riperdá, quien procediendo de una familia noble y católica, se hizo protestante, y más tarde, al ser nombrado embajador en Madrid, de nuevo católico, ingeniándoselas para presentar esta última conversión como obra de Isabel de Farnesio y de los jesuitas, lo que le reportó súbita fama y crédito. El Santo Oficio, sin embargo, menos impresionable y con harto sentido común, dudó de la sinceridad de sus convicciones y le abrió un proceso para analizar «su exterior conversión y reducción a nuestra santa fe católica».

En esa eclosión del personaje tras el Tratado de Viena que él había urdido, en el mismo año 1725 el rey le nombró Secretario de Estado y del Despacho *sin negociación señalada*, o con otras palabras, *ministro sin cartera*, hecho insólito hasta entonces en la historia de nuestra Administración. Y como Riperdá, que además fue hecho duque y grande de España, no mandaba en nada concreto, potencialmente podía inmiscuirse en todo y mandar en todo, aunque preferentemente se aplicase a la política internacional. Tan insólita situación, entreverada de arrogancias, ligerezas y desplantes del holandés, no podía durar mucho. Y no duró mucho. Seis meses después Riperdá fue destituido y arrestado en el alcázar de Segovia, pero fiel a su agitada biografía, el ex-ministro escapó de allí descolgándose con unas sábanas hechas tiras, para huir a Inglaterra, y desde allí a Holanda. La guinda final fue exiliarse en Marruecos, donde al parecer anduvo en tratos de convertirse al islamismo. No se puede pedir más.

Fernando VI, mantuvo en principio la españolidad del gabinete, contando nada menos que con el Marqués de la Ensenada y don José Carvajal. Pero cuando este último falleció en 1754, el ministerio de Estado fue entregado a un diplomático, irlandés de origen, don Ricardo Wall, nacido en Nantes en el seno de una familia de jacobitas irlandeses que se había refugiado en Francia a la caída de los

Estuardos. La presencia de Wall sintomatizará el triunfo del grupo anglófilo en la Corte frente al partido francés, acaudillado por un Ensenada antes todopoderoso y ahora en el destierro.

El mandato de Wall, único ministro irlandés en la España del Antiguo Régimen, fue lo suficientemente conflictivo como para que él intentara enseguida dimitir. «No ignorais –confesó en cierta ocasión al embajador inglés– que soy extranjero en este país y que por lo mismo estoy completamente aislado». Tal afirmación no era del todo cierta, pues Wall contaba con la amistad y apoyo del rey, que llegó a confiarle un segundo ministerio, el de Guerra. De esta suerte, cuando Fernando VI muere en 1759, Wall, aunque cansado y dubitativo, era el ministro principal, al frente de los departamentos de Estado y Guerra. Y como el nuevo rey Carlos III era una persona somáticamente reacia a los cambios, Wall hubo de aguantar todavía cuatro años más, hasta que en agosto de 1763 consiguió que fuera aceptada su dimisión.

* * *

1763 es el año que marca la segunda y más aparatosa entrada de los italianos en el gobierno de España. El nuevo monarca, Carlos III, que a su ascendencia italiana por vía materna sumaba el haber sido rey de Nápoles y Sicilia, era biológicamente tan italiano como español, pero sus colaboradores y amigos hasta entonces habían sido sobre todo italianos. No es así de extrañar que al encontrarse con la herencia del dimisionario Wall, los dos ministerios vacantes de Estado y Guerra los entregara a dos italianos.

Como ministro de Estado, es decir, de Asuntos Exteriores, fue designado el marqués de Grimaldi, un segundón de casa ilustre de Génova, hombre de trato afable, atildada presencia y cuidadas maneras, conocido en la Corte como *el bello abate.* Carlos III confesaría a su íntimo Tanucci que había escogido a Grimaldi «por considerar que había falta de sugetos y que éste era el mejor de todos». A su vez, para el departamento de Guerra fue nombrado un siciliano, el marqués de Esquilache, a quien se le acumuló también el ministerio de Hacienda, por haber demostrado la experiencia, según decía el propio rey, «que para bien del servicio convenía siempre que fuera posible la unión de estos dos ramos». En manos de italianos, pues, quedó la práctica totalidad del gobierno de la monarquía.

Esquilache apareció ante el pueblo como un auténtico ministro del Interior, encargado de la política de abastos, del fomento de las fábricas y vigilante de las medidas de policía y orden. Así las cosas, una real orden que prohibió el uso de capa largo, sombrero redondo y embozo, fue el detonante para que el pueblo de Madrid se echara a la calle en la plazuela de Antón Martín, convirtiéndose la algarada inicial en una marea de protestas y tumultos extendida luego a otras varias ciudades. Este motín, el *Motín de Esquilache*, que ha sido tenido en la his-

toria de Europa como preludio a la Revolución Francesa, obligó a Carlos III a destituir a Esquilache, que partió rumbo a Italia, sustituyéndole por un ministro español.

La expulsión de Esquilache hizo quebrar el predominio italiano y Grimaldi quedó como único extranjero en un gabinete de españoles. A partir de entonces, la dinámica política tuvo como referencia las tensiones entre este ministro italiano y un nuevo y poderoso personaje español, el Conde de Aranda, embajador en París. El acoso de Aranda y el rechazo de Francia y Portugal condujeron a Grimaldi a una situación límite que se tradujo en su dimisión, presentada y aceptada en noviembre de 1776. El ministro italiano mantuvo hasta el final un tono de dignidad y decoro, consiguiendo evitar que su enemigo Aranda, que tanto había maniobrado desde París, le sucediera en el cargo, y consiguiendo además un curioso trueque con uno de sus amigos, el Conde de Floridablanca, que era entonces embajador en Roma. «Vamos a poner a uno de los nuestros», comentó Grimaldi. Y efectivamente Floridablanca pasó al ministerio de Estado, y Grimaldi a la embajada. Con aquel episodio quedaba clausurada la presencia italiana, y de los extranjeros en general, en el gobierno de la España del Antiguo Régimen.

* * *

Hablábamos al principio de un paseo por los siglos XVI, XVII y XVIII, y el paseo ha concluido. Pero decíamos también, en este examen a vuela pluma de la presencia extranjera en el gobierno de España, que habríamos de saludar y despedirnos en el siglo XIX no ya de ministros, sino de un rey extranjero, un rey italiano, don Amadeo de Saboya.

El preludio es muy simple. Con el derrocamiento de Isabel II y su exilio en Francia, las Cortes Constituyentes aprobaron una nueva Constitución y eligieron regente al vencedor de Alcolea, el general Serrano. Y pese a que los revolucionarios habían destronado a Isabel II, el gobierno provisional y la Constitución reconocían la monarquía como forma de gobierno. Así pues España era un reino sin rey, y en consecuencia había que buscarlo. Y el responsable en última instancia de buscarlo era un personaje de alto rango, Prim, convertido en presidente del gobierno.

La búsqueda se tradujo en un complejo proceso en el que se requirió a diferentes candidatos de casas reales europeas, y hasta en España al general Espartero que vivía retirado en Logroño y que tuvo el sentido común de declinar la invitación. Al final resultó triunfadora la candidatura italiana y don Amadeo aceptó el trono, encontrándose al llegar con la infausta noticia del asesinato de Primm. Aquel enigmático magnicidio, con la desaparición del más prestigioso de los promotores de don Amadeo, constituía un negro augurio del nuevo reinado.

La complejidad del panorama político, en el que se intentó sin éxito un sistema bipartidista con los grupos constitucionalista y radical, abocó a la inestabilidad de los sucesivos gobiernos, y a que se agudizaran los problemas de ultramar o la indisciplina del ejército en la metrópoli. Según ha escrito el Conde de Romanones, «ante el espectáculo que ofrecía la política española, don Amadeo, cruzándose de brazos, exclamaba *Siamo in una gabbia di pacci.* 'Estamos en una casa de locos', Y no le faltaba razón». Por otra parte, la vida del rey fue objeto de críticas y comentarios, a los que se sumaba el recelo ante un monarca extranjero. En suma, todo parecía mal. Así lo reflejó el comentario de un periódico de entonces:

> «¡Pobre nuestro soberano: haga lo que haga es criticado!. ¿Sale de paseo? Entonces no cumple con su deber quedándose a trabajar en el palacio. ¿Permanece en el palacio? No quiere saber lo que piensa el pueblo. ¿Sale y no mira a nadie? Es orgulloso. ¿Mira a la gente? Es que va en busca de hermosas mujeres. ¿Pasea elegantemente vestido? Es vanidoso. ¿Viste calesera? Es ridículo. ¿Da limosnas? Total, es el pueblo el que paga, ¿No las da? Es tacaño. ¿Recibe a los conservadores? Está traicionando a la revolución. ¿Recibe a los radicales? Durará poco. ¿Se acuesta temprano? Es un niño. ¿Se va dormir tarde? Es un noctámbulo. ¿Sale a caballo? Cuida demasiado las formas. ¿Sale a pie? Es vulgar. ¿Va solo? Es un provocador. ¿Va acompañado?. Tiene miedo.»

Con tal panorama, ante el Congreso y el Senado reunidos, don Amadeo renunció a la corona el 11 de febrero de 1873. Aquel mismo día fue proclamada la primera República.

Consideraciones finales

Los ministros extranjeros presentes en el Estado absoluto del Antiguo Régimen, aparecen bien formando parte de un grupo (los flamencos con Carlos V, los franceses con Felipe V o los italianos con Carlos III), o de forma individual o aislada, según fue el caso de Granvela o Moura con Felipe II, de Nithard con Carlos II, de Alberoni y Riperdá con Felipe V o de Wall con Fernando VI. Normalmente, y como es lógico, la xenofobia fue más acusada en el primer caso, lo que denota el rechazo frontal a la intromisión de grupos extraños, y el grado de tolerancia mayor en el segundo, si bien en ambos hay cuando menos recelo y desconfianza hacia el extranjero que manda.

Los ministros extranjeros terminaron de ordinario mal y, por lo común, su gestión no concluyó pacíficamente con la muerte en el cargo, sino con la dimisión o el cese, e incluso con la expulsión violenta. El canciller Gattinara en la España de Carlos V aparece como la excepción que confirma la regla. Granvela fue marginado en sus últimos años por Felipe II. Felipe III apartó al portugués Moura, antiguo colaborador de su padre. Nithard fue expulsado de la España de Carlos II, y con Felipe V Alberoni recibió la orden de marcharse, mientras

Riperdá hubo de dimitir. Y ya con Carlos III, Esquilache protagonizó una salida violenta que a punto estuvo de costarle la vida.

En cuanto al rey italiano, don Amadeo, su caso es de absoluta excepción. En primer lugar por ser el único ejemplo en esos siglos de monarca elegido. Y en segundo lugar por el carácter semiforzado de su abdicación. Antes de él habían abdicado plácidamente Carlos V y Felipe V (aquél en Felipe II y éste en Luis I), y de forma claramente forzada Isabel II. La renuncia de Amadeo de Saboya, voluntaria y obligada por las circunstancias para evitar males mayores, prefigura en cierto modo la que protagonizará un siglo más tarde Alfonso XIII. Aquélla dio paso a la Primera República. Esta a la Segunda. Experiencias ambas, a la luz de lo que pasó, no ciertamente gloriosas.

II
ORDENACIÓN TERRITORIAL
Y DECRETOS DE NUEVA PLANTA

11. INTRODUCCIÓN A LA GÉNESIS TERRITORIAL DE ESPAÑA*

I. ALLEGRO: INTRODUCCIÓN A LA INTRODUCCIÓN

La Administración pública en sus tres niveles (central, territorial y local) ha vertebrado el esqueleto y armazón del Estado desde su constitución en España a fines del siglo XV o principios del XVI, siguiendo cada uno de esos tres niveles una particular trayectoria evolutiva en el seno armónico del conjunto. Así la Administración Central pasó de un régimen polisinodial o de Consejos, vigente en los siglos XVI y XVII, a otro de Ministros desde el XIX, con un siglo intermedio, el XVIII, en el que convivieron ambos. En el otro extremo, la Administración Local cristalizó inicialmente en el cabildo o regimiento de los Austrias, controlado por el corregidor como delegado regio, para transformarse luego con las reformas de Carlos III a fines del XVIII, y, sobre todo, con la gran mudanza postrera, a raíz de la Constitución de Cádiz, que dio paso al municipio constitucional.

En cuanto a la Administración Territorial, construida la monarquía de los Austrias en base a la unión personal de las Coronas de Castilla y Aragón (figurando en aquélla el reino de Navarra y las Indias, incorporados a Castilla, y en ésta los territorios italianos que formaban parte de la Corona aragonesa), esa Administración Territorial se acomodó y ajustó desde el principio a las estructuras de reinos, principados, ducados o condados que integraban la multiforme *monarquía universal,* con una institución básica, el virreinato, que si desde luego fue importante en Europa (España, Italia, Portugal), habría de ser mucho más que importante en América. En sus inicios, pues, la organización territorial aparece como sumamente elástica, versátil y acomodaticia, a tono con un Estado de estructura plural y fisonomía política heterogénea.

---

* Esta *Introducción* corresponde al libro colectivo, dirigido por el autor, *Génesis territorial de España,* publicado por El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2007, 23-35.

Así las cosas, si en la historia de la Administración Territorial del Estado es posible rastrear en los tiempos antiguos unos precisos antecedentes (la división provincial de *Hispania* con romanos y visigodos; el régimen condal castellano o los merinatos, veguerías y justiciazgos de la Corona de Aragón), en los cinco siglos que van desde los albores del XVI a este despertar trepidante del XXI, parecen perceptibles tres hitos fundamentales o transformaciones decisivas. El primero y más importante, que mudó la faz misma del Estado, tuvo lugar a principios del XVIII, cuando, como consecuencia de la Guerra de Sucesión y de la presunta infidelidad de la Corona de Aragón al triunfador de la contienda, Felipe V, el nuevo rey abolió los fueros de Aragón y Valencia en 1707, y dictó luego una serie de decretos, los de Nueva Planta, que, entre otras cosas, dieron *nueva planta* a las Audiencias, desmontaron la organización política autónoma de aquella Corona e introdujeron la de Castilla, con lo que se produjo algo así como la uniformización o castellanización jurídica de España. Desapareció en consecuencia el órgano político de la Corona de Aragón, el Consejo, común a los diversos territorios peninsulares (Reinos de Aragón, Valencia y Mallorca; Principado de Cataluña) y mediterráneos, y desaparecieron sobre todo las Cortes, constituyéndose unas fantasmagóricas Cortes nacionales o cuasi-nacionales (por la persistencia simultánea de las Cortes de Navarra) que, con la concurrencia de procuradores de Castilla, Aragón, Cataluña y Valencia, se reunieron a lo largo del siglo XVIII en Madrid solo media docena de veces. En lo que respecta específicamente al gobierno territorial, el nuevo régimen floreció sobre los Intendentes de provincia, y, sobre todo, sobre los doce Capitanes Generales (siete en Castilla, cuatro en Aragón y uno en Navarra), cuyos titulares eran la máxima autoridad político-administrativa del distrito, amén de presidentes de la Audiencia.

Liquidado el Antiguo Régimen, y tras el giro revolucionario de las Cortes de Cádiz que habían previsto realizar «una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan» (art. 11), tuvo lugar en el siglo XIX la segunda gran reforma de nuestra Administración Territorial: la relativa al régimen provincial. Así, a raíz de cierto ensayo hecho en 1822, en octubre de 1833 un ilustre granadino de Motril, Francisco Javier de Burgos, accede al Ministerio de Fomento y presenta en veinte días el proyecto que se le había pedido de organización provincial. El 30 de noviembre del mismo año se hace público un decreto con la nueva división en provincias, vigente con algunos retoques nada menos que hasta hoy. Cierto es que esa reforma de 1833 ha sido tildada de artificiosa y ahistórica (ajena a las sacrosantas circunscripciones de los reinos); de desigual en el reparto (la provincia más extensa, Badajoz, es once veces mayor que la más pequeña, Guipúzcoa) y de algunas otras cosas. Pero como es notorio, la obra de Javier de Burgos se defiende sola, aunque nada más sea por llevar a cuestas ciento setenta y tantos

años y haber resistido en nuestro tiempo el último gran embate del Estado de las Autonomías. O haberlo resistido hasta hoy. Toquemos madera.

La tercera y última gran reforma de la Administración Territorial tiene que ver con la implantación de ese Estado de las Autonomías a fines del siglo XX con la Constitución de 1978, que si bien mantuvo a trancas y barrancas el esquema provincial, alteró en profundidad el regional que desde mediados del XIX venía siendo objeto de debate académico (y de vez en cuando también de algaradas no académicas) por federalistas y nacionalistas. Baste recordar al respecto que ya el *Proyecto de Constitución Federal de la República Española* presentado a las Cortes Constituyentes de 1873, hablaba de una *nación española* compuesta de diecisiete *Estados* (art. 1), aunque el desbarajuste cantonal y la suspensión de las Cortes impidieran que se aprobara. Lo que ya no quedó en papel mojado fueron las previsiones de la Constitución de 1931 de un «Estado integral compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones» (art. 1.º), y la posibilidad de que algunas de ellas «con características históricas, culturales y económicas comunes», se organizaran como *regiones autónomas* con su correspondiente Estatuto (art. 11). Tras este precedente, la formalización del proceso de autonomía regional se ha llevado a cabo, como es bien sabido, por la Constitución de 1978, la cual, dando por sentada «la indisoluble unidad de la Nación española», reconoce «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones», y ordena en su título VIII la nueva organización territorial del Estado.

II. ADAGIO: CONTENIDO DEL LIBRO

Hablábamos antes de los tres hitos o momentos señeros (Decretos de Nueva Planta/División provincial de 1833/Estado de las Autonomías) perceptibles en la historia de la organización territorial de España, y de la peculiaridad evolutiva de cada uno de los tres niveles (central, territorial y local) que conforman la Administración del Estado. Ahora bien, si resulta cierta esa peculiaridad y autonomía, también lo es su interdependencia y recíproca servidumbre, habida cuenta de que la articulación tanto de lo territorial como de lo local dependen en última instancia de la idea misma que se tenga del Estado. Es así claro que a un Estado centralista y liberal, como el que por ejemplo fue edificado en Cádiz, corresponde una organización provincial *more geometrico* y un tanto monocorde, o un municipio dependiente cuyo preboste máximo era aquel *jefe político* que merodeaba por la Constitución del 12. El credo regionalista o nacionalista, en cambio, proclama la variedad y las diferencias, o, más exactamente, proclama eso desde las circunscripciones territoriales hacia arriba, hacia el Estado, como base legitimadora de sus reclamaciones autonomistas o soberanistas, pero mantiene un empedernido silencio en todo lo que atañe a la autonomía municipal. Porque cabría decir, *by the way*, que un tema no menor en el día de hoy y en la hora de

ahora, cuando se enzarzan los paladines del Estado y de las Comunidades Autónomas, es: ¿quién defiende al municipio?.

Pero, en fin, vengamos a este libro y a su estructura y contenido. Que tiene que ver –digámoslo ya– con las mencionadas efemérides de nuestra historia político-administrativa, y en concreto con la celebración en este 2007 de los trescientos años del primero y más importante de los decretos de Felipe V, el que se dio para Aragón y Valencia el 29 de junio de 1707. Surgió así, en consonancia con esto, el proyecto de un grupo de estudiosos, promovido y tutelado por el Justicia de Aragón, D. Fernando García Vicente, de elaborar una visión de conjunto de los Decretos de Nueva Planta. Más tarde, sin embargo, y teniendo en cuenta que con la aprobación del Estatuto de Cataluña y los que han venido y vendrán después, estamos asistiendo a una revisión encubierta y quizás incluso fraudulenta de la Constitución del 78, pareció oportuno ampliar la indagación de la Nueva Planta catalano-aragonesa a la historia político-administrativa de otros territorios (País Vasco, Navarra y Galicia) que confluyen en el problema común de la vertebración territorial de España. Con tal planteamiento, el contenido del libro queda de la forma que sigue.

Lo relativo a los Decretos de Nueva Planta en la Corona de Aragón es estudiado en cada uno de los reinos tradicionales (Aragón, Valencia y Mallorca), en el Principado de Cataluña y en el reino incorporado de Cerdeña. Respecto a Aragón, que vivió entre otras cosas un decreto derogatorio en 1707 y otro parcialmente rehabilitador en 1711, quien esto escribe intenta ofrecer un panorama general del contexto político de la reforma, pretendiendo aproximarse a su significación efectiva y al problema de quién o quiénes fueron realmente responsables de ella, así como a la estirpe ideológica (española o francesa) de la decisión de suprimir los fueros. Tras ello, el profesor Morales Arrizabalaga, de la Universidad de Zaragoza, analiza la recuperación de la *iurisdictio* regia, presentando desde la época medieval Fuero y Derecho como modelos institucionales alternativos de la monarquía hispánica, para concluir, tras el examen de los textos legales, con una exposición de lo que hicieron destacados miembros de la Audiencia a fin de remediar el vacío normativo que dejaban los decretos. En todo caso, la reforma, para él, no tuvo un modelo institucional definido, persistiendo la mayor parte de los fueros de Cortes y la práctica totalidad de las Observancias.

A continuación, Juan Francisco Baltar, profesor también en Zaragoza, se ocupa del establecimiento del Real Acuerdo en Aragón, cuyo modelo de gobierno tendría tres raíces, las más conocidas castellana y aragonesa, y otra navarra, que él encarece, concorde con el hecho de que el primer Comandante General de Aragón, el príncipe Tserclaes, hubiera sido antes virrey de Navarra. Llama asimismo la atención sobre la introducción en Aragón del sistema castellano de corregimientos, la mayor parte de ellos servidos por militares. Por su parte, María del Camino Fernández, profesora de la UNED, pondera y examina las importan-

tes *Narraciones* de Castellvi, recientemente editadas, y cuyo texto manuscrito había venido siendo utilizado casi en exclusiva para la situación catalana, cuando ciertamente contienen también una valiosa información sobre Aragón, según por ejemplo se manifiesta en el relato –que la autora recoge y glosa– de las deliberaciones del Consejo de Gabinete de Felipe V antes de promulgar el Decreto de 1707. Por lo demás Castellvi defenderá, según se nos explica, un cierto liderazgo de Cataluña en la reacción anti-Nueva Planta, habiendo adoptado los aragoneses, a su juicio, una actitud de prudencia y espera «para regularse según lo que obraría Cataluña».

La Nueva Planta catalana, con epicentro en el Decreto de 15 de enero de 1716, es estudiada por dos catedráticos (José Sarrión, de la Universidad de Castellón, y Pérez Collados, de la de Girona), y por un profesor catalán, José María Lahoz, afincado en la Universidad de Las Palmas. En su análisis, Sarrión arranca de un cotejo comparativo entre los preámbulos de los decretos de 1707 (para Aragón y Valencia) y 1716 (para Cataluña), texto este último que, atemperado por el paso de los años, no resultó sin duda tan crispado y vejatorio como aquél. A partir de ahí Sarrión pasa revista a la estructura de gobierno –el Capitán General, la Audiencia, la Intendencia–, el sistema fiscal y las divisiones territoriales, recordando que en un principio los catalanes no sólo aceptaron la prevista división provincial, sino que urgieron incluso a las Cortes del Trienio su más pronta realización, aunque más tarde hubieran de volver los ojos a la añeja circunscripción autónoma de la comarca. A su vez, Pérez Collados pretende demostrar dos cosas: que la Nueva Planta no tuvo el efecto unificador que pretendía, generando en cambio en Cataluña desconfianza y frustración, y que el mantenimiento del derecho privado habría de constituir un elemento determinante del fenómeno posteriormente llamado *catalanismo*. Paradójicamente –según el profesor gerundense– el Decreto de 1716 consolidará un derecho catalán que evoluciona a través de la jurisprudencia y la doctrina. En la hora de la codificación civil se perciben así en el Principado ecos y resonancias de la *Historische Rechtsschule* tedesca a través de la Escuela Jurídica Catalana, la cual, apadrinada por Duran i Bas, pretenderá construir un sistema jurídico propio de Cataluña. El profesor Lahoz, en fin, tras el obligado recorrido institucional, se centra en otro paisaje muy distinto y sugerente, el del mundo universitario, informándonos del papel de aquella Universidad de Cervera que quedó como única tras la supresión de todas las demás (Lérida, Gerona, Barcelona, Tarragona, Vic y Solsona). Esa Universidad, científicamente conservadora y aquejada *avant la lettre* de una llamativa endogamia (casi todos sus alumnos eran catalanes), se constituyó como el gran centro académico del Principado, aunque también muchos estudiantes catalanes acudieran a otras universidades de España (Zaragoza, Huesca, Gandía) o Francia (Toulouse). Tras este recorrido universitario, el autor cierra el capítulo

cultural examinando el papel de la Iglesia del XVIII en Cataluña y sus concomitancias jansenistas.

Valencia fue, sin duda, el territorio que llevó la peor parte en el finiquito de la Nueva Planta, pues, como Aragón, perdió todo su derecho, público y privado, en 1707, sin que consiguiera, como Aragón en 1711, recuperar el privado. De la situación levantina se ocupan en este libro dos docentes de la Universidad de Valencia (la catedrática Remedios Ferrero y el profesor titular Aniceto Masferrer) y el catedrático de la Universidad de Alicante, Manuel Santana. Ferrero nos introduce en el panorama general recordando que, a diferencia de Aragón o Cataluña, ni Felipe V juró en Valencia observar los fueros, ni los nuevos súbditos le prestaron obediencia, lo que consecuentemente, según cabe apostillar, al tener menos fundamento la presunta traición, añadiría un plus de gravedad al mal trato recibido. A continuación la autora pasa revista al tejido institucional, para recalar finalmente en un tema que sigue empapado de misterio: ¿por qué no se restituyó a Valencia en 1711 lo que se restituyó a Aragón?. O, más concretamente, ¿por qué cuando Felipe V pidió en 1710 información a las Audiencias de Aragón y Valencia para recomponer la situación, la de Valencia no contestó?. No es posible, de momento, ir más allá de las conjeturas.

La colaboración de Santana da cabida en primer lugar al panorama historiográfico relativo a Valencia, para centrarse después en el proceso de supresión de los fueros y en las reivindicaciones a que dio lugar. Para explicar el fracaso final, Santana reconoce unas causas inmediatas o coyunturales, pero llama la atención también sobre otras mediatas o estructurales, y entre ellas el contexto económico-social (donde hay que apuntar a una aristocracia que había perdido su condición de fuerza rectora), el político-administrativo, el institucional y el cultural e identitario, con un dualismo que se manifiesta tanto en el derecho como en la lengua. Por su parte el profesor Masferrer analiza en qué medida fueron aplicados en la práctica durante el siglo XVIII el derecho castellano y el foral, estudiando tanto las sentencias dictadas por la Audiencia como las alegaciones presentadas por los abogados. Se centra así en determinar si, tras la introducción teórica del derecho castellano con la Nueva Planta, se hizo uso de alguna forma del valenciano y cuál fue su vigencia efectiva. Para ello distingue los procesos iniciados antes (que fueron concluidos con la misma normativa), de los iniciados después, y entre éstos los que versan sobre conflictos surgidos en la etapa anterior o posterior a 1707, en los que también aprecia una cierta presencia, más matizada según los casos, del derecho autóctono.

La Nueva Planta balear gira en torno al decreto de 28 de noviembre de 1715, y de ella tratan los profesores Román Piña y Antonio Planas, docentes ambos en la *Universitat de les Illes Balears.* El trabajo de Piña resume primero las modificaciones introducidas en las fuentes jurídicas, que él ejemplifica en lo que llama redefinición del derecho mallorquín, y en la supresión de los organismos autóc-

tonos que lo generan. En el cuerpo central del trabajo describe este catedrático las reformas hechas en los órganos de la Administración regia (Comandante General, Audiencia, Intendente, corregidores), con particular atención al tribunal del Consulado de Mar –que en Mallorca, como en Barcelona, será respetado–, y también las transformaciones operadas en la Administración del reino, entre las que destaca la supresión del *Gran i General Consell*. El profesor Planas, por su parte, expone el sistema mallorquín de fuentes, en el que, tras un exordio general, son analizadas las diversas ramas jurídicas con sus peculiaridades propias. Así en lo penal el decreto respetó el antiguo derecho, salvo en las causas de sedición y lesa majestad; el derecho procesal civil se mantuvo en líneas generales, mientras el procesal penal fue objeto de reformas (principalmente en el juicio en rebeldía y en el régimen de apelaciones). El derecho civil, por su parte, no acusó modificaciones de interés, y algo parecido acontece con el mercantil por el mantenimiento, antes referido, de la jurisdicción del Consulado del Mar. Aclarada así la situación del archipiélago mediterráneo, queda una última y significativa pieza del *mare nostrum*, Cerdeña, de la que se ocupa la profesora de la UNED, Regina Pérez Marcos. Su trabajo comienza con un estado de la cuestión, al que sigue el bosquejo de la historia política de la isla, y lo que la autora califica de instrumentación del nuevo orden, materializado en un decreto de 1717 y en una real cédula de 1719. El plan de la Nueva Planta se articula allí en base a los informes enviados, a requerimiento del Secretario del Despacho José Rodrigo, por el intendente Pineda y, sobre todo, por el fiscal de la Audiencia de Cáller, Pedro Jerónimo de la Quintana. La reforma en Cerdeña, en fin, es vista por Pérez Marcos como «fruto de una depuración de conceptos ya decantados en experiencias anteriores».

Hasta aquí lo relativo a la Nueva Planta. Mudando de territorios y saliendo del cauce único del XVIII, el libro se abre a la problemática territorial, en ese y otros siglos, del País Vasco, Navarra y Galicia. En primer lugar del País Vasco, o más precisamente de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, que en aras del rigor histórico son objeto de análisis diferenciado, habida cuenta de que, como se explica en su lugar, ni el *País Vasco* de la denominación común, ni mucho menos el *Euskadi* de la terminología política al uso, han constituido hasta el siglo XX una entidad jurídico-pública homogénea y diferenciada. De esta suerte, el catedrático emérito de la Universidad Rey Juan Carlos, Gonzalo Martínez Díez, escribe los capítulos de Alava y Vizcaya, y el profesor de la Universidad de Valladolid, Félix Martínez Llorente, el de Guipúzcoa.

La lejana Alava altomedieval, inmersa en el reino de Asturias, se convierte en condado unido a Castilla y, desde la muerte de Sancho el Mayor, al reino de Pamplona. Con el retorno ulterior al de León y otras peripecias (incorporación a los dominios del rey aragonés Alfonso el Batallador, o a los del castellano Alfonso VIII), aquella Alava reintegrada al reino de Castilla genera en una zona

un régimen de villas, y en otra el de la Cofradía de Arriaga. Disuelta ésta, y constituyendo toda Alava un territorio realengo, desde el siglo XV el movimiento asociativo da lugar a la Hermandad de Alava, con un Diputado General al frente, que a lo largo de siglos será la fórmula político-administrativa de integración de las tierras alavesas en la Corona de Castilla. La historia de Guipúzcoa, a su vez, tiene como antecedente el opaco silencio de las fuentes altomedievales hasta el siglo XI, cuando la llamada *Ipuzca* aparece en los aledaños del Reino de Pamplona. Incorporada a Castilla en el tránsito del XII al XIII, pasará a desarrollar un régimen de villazgo, primero en la costa y luego en el interior, para desencadenar luego movimientos de hermanamiento territorial que cristalizarán en la Hermandad de Guipúzcoa, con un gobierno de Juntas, persistentes durante siglos, cuyos acuerdos serán ejecutados por la Diputación. Vizcaya, en fin, oscila en los primeros siglos medievales entre su adscripción a la monarquía asturleonesa o a la de Pamplona, constituyéndose en un señorío vinculado al linaje de la Casa de Haro. Asentada definitivamente en la Corona de Castilla, los reyes castellanos ostentarán desde 1174 sin interrupción el supremo poder político.

De la parte relativa a Navarra se han hecho cargo los profesores de la Universidad de Navarra, Rafael García Pérez y Mercedes Galán, y el catedrático de la Universidad de Deusto, José Luis Orella. El trabajo de García Pérez arranca del desdoblamiento territorial originado por la conquista de las tropas de Fernando el Católico, que da lugar a una Alta Navarra –la conocida como *Navarra* en general–, y otra Baja que pasa de merindad a reino, se incorpora a la Francia de Luis XIII en 1620, y defiende desde entonces su problemática autonomía como reino distinto. Tras la referencia a esta comunidad política de ultrapuertos, el autor vuelve sobre la genealogía institucional de Navarra –de la Alta Navarra–, subrayando el trato preferencial que los navarros recibieron en las capitulaciones de rendición de 1512 y en las subsiguientes Cortes. Navarra mantendrá su Derecho propio, sus Cortes separadas y un Consejo en Pamplona que será el único de la maquinaria polisinodial que esté fuera de la Corte. En los tiempos borbónicos habrá que subrayar, entre otras cosas, el alineamiento de Navarra con Felipe V (lo que la dejó al abrigo de la resaca de la Nueva Planta), ciertas fricciones habidas en el reinado de Carlos III, y el epílogo, tras la invasión napoleónica, que convertirá a Navarra de reino en provincia. Estamos así en el XIX y en el punto de partida de la colaboración de la profesora Galán, que arranca en esa centuria de la Constitución de Cádiz, objeto en Navarra de celebraciones públicas pero también de reticencias y oposición solapadas, lo que no podía ser menos pues con ese pórtico del Estado liberal se abre la convulsa dialéctica decimonónica de acomodamiento/enfrentamiento del viejo reino al uniformismo predicado por el nuevo Estado, que tendrá ya una referencia significativa en el bienio 1828-1829, al celebrarse las que serán las últimas Cortes navarras. En el ulterior proceso de confrontación de liberales y carlistas, Navarra se alinea prefe-

rentemente con éstos, sometiendo la autora a examen los dos grandes textos que apuntalan la historia navarra decimonónica: la ley *de confirmación de fueros*, de 25 de octubre de 1839, consecuencia del Convenio de Vergara, y la todavía más importante ley *de modificación de fueros*, de 16 de agosto de 1841, o Ley *Paccionada*, de naturaleza discutida. Las instituciones, por su parte, habrán de reflejar esa mudanza y la antigua Diputación del reino pasará a ser una Diputación *foral y provincial*. Llegamos así al siglo XX, y con él al estudio del profesor Orella que se inicia con la *gamazada*, o, lo que es lo mismo, con uno de los más significativos intentos de proceder a la unificación fiscal en España, a lo que sigue la descripción de los partidos políticos hasta la Dictadura de Primo de Rivera: el carlista de Vázquez de Mella y del Conde de Rodezno; el partido integrista de Nocedal, escindido de aquél; los liberales y conservadores; los nacionalistas de Campión y luego de Manuel de Irujo; los republicanos, socialistas y anarquistas. En los años siguientes, con el Frente Popular del 36, en Navarra vuelven a triunfar las derechas, lideradas por Rodezno, convirtiéndose el carlismo en la Guerra Civil en un cauce de movilización general. Con el régimen de Franco, Navarra mantendrá su régimen foral, abriéndose luego con la transición política la disyuntiva entre el mantenimiento de la situación derivada de la Ley paccionada de 1841 o la integración en la Comunidad Autónoma vasca que defendió el PNV, tema éste seguido por el autor en sus varias alternativas hasta llegar al Amejoramiento de 1982, que consagró a Navarra como comunidad foral y que ha sido y es objeto de interpretaciones diversas.

De Galicia, en fin, se ocupan la catedrática Emma Montanos y el profesor titular Eduardo Cebreiros. Montanos se centra en la personalidad jurídico-política del antiguo reino gallego, arrancando de aquel *regnum Gallaeciae* del siglo XII y sus profusas manifestaciones del régimen señorial. Ya en los tiempos modernos, la autora hace referencia a las Juntas del Reino, que debieron consolidarse con los inicios del reinado de Felipe IV, cuando Galicia recupera su voto en las Cortes castellanas (hasta entonces en manos de Zamora), y mantenerse hasta el orto del régimen liberal. En el vasto sistema del *ius commune*, los juristas gallegos se habían alineado junto a sus colegas de otros países, destacando entre aquéllos en el siglo XIII dos Bernardos compostelanos, uno al principio y otro a mediados de la centuria. Más tarde, al iniciarse el XVI, surgirá el paradigmático tribunal de la Real Audiencia, órgano de justicia y gobierno. A tiempos más recientes, hilvanado con el anterior, se refiere el trabajo de Cebreiros, prácticamente adscrito a las dos últimas centurias. En él se estudian las reformas de la administración territorial decimonónica, haciéndose hincapié en el protagonismo galaico que gravita en los autores reformistas de la época (Montero Ríos; Colmeiro), su incidencia en los proyectos federales y el especial interés de un regionalismo que tiene como buque insignia el proyecto de *Constitución para el futuro Estado gallego* de 1883. El siglo XX incubará definitivamente el nacionalismo gallego, que aflora con las

Irmandades da Fala o las obras de ciertos autores de fuste, desde Villar Ponte a Otero Pedrayo. Con la Segunda República surge la cuestión del Estatuto, votado en Galicia en junio del 36 pocos días antes de la Guerra Civil, y con la España autonómica el logro efectivo del Estatuto de 1981, que propiciará el mayor nivel de autogobierno conocido.

III. PRESTO FINALE: «DE RE DISPUTATA»

Este es, más o menos, el contenido del presente libro, en el que por cierto no hay criterios globales prefijados ni consignas de obligado cumplimiento, y donde, como es de suponer, cada autor responde de lo que cree y de lo que escribe, con lo que es seguro, y además de seguro, digno de encomio, que el lector, oxigenado por la libertad, habrá de encontrarse en lo controvertido con interpretaciones divergentes y aun contrapuestas. Un libro que ójala arroje luz sobre los problemas de la estructuración territorial de la España de hoy, y contribuya a poner orden en el pandemónium mediático y político que nos rodea. Porque resulta en verdad sorprendente, y lo decimos desde un punto de vista estrictamente académico a tenor de lo que el prologuista avizora como espectador, que, habiéndose logrado, tras años y siglos de confrontación y discordias, un Estado autonómico aparentemente conciliador de la unidad y las diferencias, entremos ahora –¡una vez más!– en las rancias *vendettas* revisionistas, a manos de quienes, para justificar no se sabe qué (o sí se sabe qué), reescriben e inventan el pasado desgranando con aire campanudo y ofendido la sempiterna cantinela de los *derechos históricos.*

Porque es el caso que esos *derechos históricos*, derechos subjetivos, son tales *derechos* si existieron normas y derechos objetivos que los generaron y justifican, y son *históricos* si realmente corresponden a realidades efectivamente acontecidas; si derivan de lo que en realidad ha sido, y no de lo que uno quisiera que hubiera sido, o de lo que se tergiversa como si hubiera sido. Derechos, en fin, producto de la Historia real y no de la pseudohistoria amañada y calenturienta. Y en todo caso que no contradigan la norma fundamental de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, base y fundamento del Estado democrático contemporáneo. Y esto de tal suerte que cualquier alegación reivindicativa de *derechos históricos,* formulada hoy, habría de reunir esa doble e inexcusable condición: su legitimidad histórica, por atenerse a lo realmente acontecido y no a lo imaginado o deformado, y su legitimidad jurídica, concorde con el sagrado dogma de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, pues es claro que, aun en el caso de corresponder a realidades históricas fehacientes y constatadas, resulta de todo punto inaceptable en el Estado democrático de la Europa del siglo XXI cualquier reclamación de privilegios territoriales o estamentales (penales, procesales, fi-

nancieros, militares, etc.) que conlleven la discriminación de unos ciudadanos respecto a otros, tal y como surgieron y se desarrollaron en el Antiguo Régimen.

Y para concluir, habida cuenta de que el impulso generador de este libro ha sido la conmemoración de los Decretos de Nueva Planta en el tercer centenario del de 1707, unas consideraciones finales sobre ellos y su significado en la España de hoy.

Primera. De las tres grandes reformas antes citadas en la historia de la Administración territorial de España (la de la Nueva Planta en el XVIII, la provincial de Javier de Burgos en el XIX, y la del Estado Autonómico de la Constitución de 1978), las dos últimas fueron hechas en un clima de paz y concordia cívica. Solo la primera, la de la Nueva Planta, fue fruto de la confrontación bélica.

Segunda. España ha padecido en los últimos tres siglos cinco guerras civiles: una en el XX, tres en el XIX (las carlistas), y otra, la Guerra de Sucesión, en el XVIII, causa y origen de los Decretos de Nueva Planta. Esta, a semejanza de las Guerras Carlistas, se produjo por las disputas consiguientes a la sucesión en el trono: en un caso, a la sucesión de Carlos II, y en los otros a la de Fernando VII. A su vez, la Guerra de Sucesión, como la de 1936-1939, se transformó en una confrontación internacional. O, más precisamente, la Guerra de Sucesión empezó como conflicto internacional y dio lugar a una guerra civil, mientras la de 1936 empezó como guerra civil y dio lugar a un conflicto internacional.

Tercera. Curiosamente, el nivel de reprobación y demonización de los Decretos de Nueva Planta, constatable en los territorios peninsulares desde entonces hasta hoy, resulta inversamente proporcional al daño padecido. Y si ese rechazo virulento, de mayor a menor, sigue la escala Cataluña-Aragón-Valencia, hay que decir que la escala del perjuicio real en los territorios afectados, también de mayor a menor, habría sido la de Valencia-Aragón-Cataluña.

Cuarta. La antinomia centralismo/periferia, característica de nuestra historia política, se corresponde en la historia jurídica con la dialéctica entre el uniformismo igualitario propio del Estado liberal, y la heterogeneidad consiguiente a las tradiciones forales. Y aquí hay que observar que el uniformismo político y jurídico (el propuesto por el Conde Duque de Olivares en el XVII –del que también se habla en este libro–, el de la Nueva Planta en el XVIII, o cualquier otro) nunca ha triunfado en toda regla ni ha sido a la postre aceptado, y que el foralismo diferenciador tampoco ha podido ser borrado por quienes lo pretendieron. En el Derecho privado, tardamos casi cien años en hacer un Código civil, que al final hubo de prever la redacción de Apéndices forales. En el Derecho público y constitucional, a las Constituciones uniformistas del XIX siguió en el XX la de 1931, reconocedora de regiones autónomas, y la de 1978, instauradora del Estado Autonómico. Parece pues que en el gobierno de España, si se trata de gobernar para todos con sentido del Estado, es decir, sabiendo lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer a tenor del éxito o fracaso de lo ya hecho en tiempos

pretéritos, se impone una suerte de conciliación entre el esencial común denominador de identidad nacional (sin el cual se cae en la disgregación y la anarquía, retornan las celtibéricas experiencias de los reinos de taífas y cantones decimonónicos, y vamos derechos a la autoaniquilación) y el respeto a las peculiaridades regionales y autonómicas. Justamente lo que hizo la Constitución del 78, con el añadido de algo fundamental que ciertamente no hizo y debió haber hecho: marcar los límites y acotar el alcance y cierre del proceso de transferencias consiguiente al paso de un Estado centralista a otro descentralizado, y señalar clara y distintamente las competencias intransferibles del Estado que éste debe mantener si pretende seguir siéndolo. Porque una sola cosa tiene rango de indiscutible: que el proceso de detracción de competencias del Estado central, como el de cualquier ente finito y mensurable, no puede ser continuo e indefinido si es que se quiere que el tal Estado central continúe existiendo. Y decimos esto porque una de las extravagancias al uso entre no pocos políticos de la España de hoy es considerar irreflexivamente un *bien,* digno siempre de elogio, cualquier merma del Estado en beneficio de los entes territoriales, es decir, cualquier transferencia de competencias, y un *mal,* en cambio, digno siempre de vituperio, cualquier defensa de las competencias del Estado. A aquello, el tontaina de turno, que nunca falta. lo llama con voz altisonante *profundizar en la democracia*; a esto lo califica de centralismo cavernícola. Y quede bien claro que al autor de esta Introducción, bien consciente de que estamos bautizados desde 1978 en la fe autonómica, le parece relativamente poco importante hablar de Estado Autonómico o de Estado federal, y en cambio le parece muy importante el *espíritu nacional* y el *espíritu constitucional.* Lo decisivo –creo– no es la fórmula político-administrativa, sino el espíritu que la sostiene y sustenta. No hará falta recordar que países federales como Estados Unidos están henchidos de patriotismo y cohesión, mientras de nuestro Estado autonómico, en teoría unitario, todos hacen leña.

Quinta. La justificación básica de la abolición de los fueros, preludio de la Nueva Planta, fue la rebelión general de los territorios de la Corona de Aragón contra su rey legítimo, Felipe V. Ahora bien, ¿se dio de verdad esa rebelión general, de *todos sus habitadores*, según frase del Decreto de 29 de junio de 1707 que suprimió el Derecho y los fueros de Aragón y Valencia?. De haber sucedido así, la reacción de Felipe V habría sido –a tenor de los parámetros de la época– formalmente correcta y comprensible. Un ilustre profesor valenciano, comentando el texto de este Decreto, escribió: «yo debo señalar que su contenido es impecable desde el punto de vista del absolutismo y que refleja con plena corrección la lógica política de aquel régimen» (Tomás y Valiente, *Obras Completas,* IV, 3447). Ahora bien, la causa que alegó Felipe V para intervenir no fue correcta, pues no todos se sublevaron. De esta suerte el problema queda reducido a una simple disyuntiva: o se cree que los aragoneses, catalanes y valencianos se sublevaron

en bloque contra Felipe V a quien habían jurado rey (excepto los valencianos), en cuyo caso la represión es explicable en función de los principios de la autocracia absolutista, o se cree que unos se sublevaron y otros no (o lo que es lo mismo, que unos obedecieron a Felipe V y otros no), con lo que el castigo general indiscriminado y la abolición de los fueros resultan manifiestamente injustos. Lo que no se puede hacer –y muchos lo hacen– es predicar el victimismo general (Cataluña, Aragón y Valencia enteras estuvieron contra Felipe V, y todos los catalanes, aragoneses y valencianos fueron sus víctimas) y dar por inadmisible la represalia general.

Sexta. Los Decretos de Nueva Planta adolecen del defecto capital de imponer por la fuerza una indeseada uniformidad jurídico-política, y suprimir sin mayores explicaciones ni distingos aquellos fueros queridos por la inmensa mayoría de los habitantes. Y adolecen también, según territorios, de otros defectos particulares y colaterales: la *relativa* imposición del castellano en Cataluña (el Decreto correspondiente lo prescribió solo para las causas seguidas en la Audiencia: *Las causas de la Real Audiencia se sustanciarán en lengua castellana* –art. 4–), e incluso la desconsideración con que se hicieron las cosas en el Principado, donde, por ejemplo, el intendente Patiño trató de malas maneras a los consistorios cesantes. Ahora bien, los errores y desaciertos no quieren decir que todo se urdiera con aviesa intención y a modo de ajuste de cuentas de la guerra ganada. Los promotores de la Nueva Planta veían ciertamente el fuerismo como algo atentatorio a la igualdad de los ciudadanos; juzgaban la gobernabilidad del país como más fácil con unas únicas leyes, Cortes e instituciones políticas, y pretendían facilitar el acceso de todos los súbditos a los cargos de cualquiera de las dos Coronas de Castilla y Aragón.

Séptima. En todo caso, se juzgue como se juzgue a la Nueva Planta, es claro que lo sucedido poco tiene que ver con el simplicismo victimista de los nacionalismos al uso, según los cuales catalanes, aragoneses y valencianos fueron oprimidos por castellanos o por el gobierno central. Conviene así recordar, según verá el lector si quiere verlo, que la inspiración y decisión de las reformas vino de Francia. Y recordar además que en aquella Guerra de Sucesión, y en la consiguiente diatriba sobre la supresión de los fueros, hubo de todo en cada territorio. Frente a las muchas ciudades que en la Corona de Aragón defendieron al Archiduque, existieron otras (Tarazona o Borja en Aragón, Cervera en Cataluña, Peñíscola en Valencia, etc.) que aunaron sus fuerzas en servicio del Borbón. Hubo así aragoneses y valencianos partidarios del Archiduque de Austria y otros de Felipe V, como también hubo, frente a la hostilidad mayoritaria, catalanes partidarios de Felipe V. El Decreto de Nueva Planta de Cataluña recibió el positivo informe del filipista catalán Francesc Ametller, el cual hablaba de *la obstinada y atroz rebeldía* de sus paisanos. La lengua catalana fue objeto ciertamente de injusta preterición, pero no solo por parte de los de fuera, sino también por parte

de algunos ilustres catalanes, y así el erudito barcelonés Antonio de Capmany y de Montpalau ofrecía en sus *Memorias históricas* el texto traducido al castellano de la famosa proposición del rey Martín a las Cortes de Perpiñán de 1406, dado que, según él decía, «sería inútil copiarla en un idioma antiguo provincial, muerto hoy para la República de las letras y desconocido del resto de Europa» (tomo II, 54). Por su parte, el canciller de la Universidad de Cervera, Llàtzer de Dou, en su elogio de Felipe V llegó a llamarle sin empacho el «Solón de Cataluña» (*Soló de Catalunya*). Y entre los historiadores del Principado más rigurosos y serios, Ferran Soldevila, inequívocamente pro-catalanista, reconocerá en su *Història de Catalunya* que «la uniformización española y la desnacionalización de Cataluña *(se hicieron)* con la indiferencia o la complicidad de los catalanes». El maestro Vicens Vives, en fin, sostuvo una posición tan matizada como para afirmar que la Nueva Planta fue un *desescombro* que «obligó a los catalanes a mirar hacia el porvenir echando por la borda del pasado un anquilosado régimen de privilegios y fueros».

Sucedió en fin con la Guerra de Sucesión, pórtico de la Nueva Planta, lo que lamentablemente sucede en todas las guerras civiles, en las que la gente se alinea unas veces por convicciones, pero otras se ve alineada, *velis nolis,* en virtud del coyuntural lugar de residencia o de circunstancias fortuitas de cualquier signo. No es ésta, pues, una historia de buenos y malos, o por lo menos no lo es en el sentido de las simplificaciones y desvaríos nacionalistas de hoy, según los cuales los buenos son los nuestros, los paisanos, y los malos los de fuera. La historia y la vida son muy complejas. Pero que muy complejas.

12. LOS DECRETOS DE NUEVA PLANTA EN ARAGÓN [*]

I. INTRODUCCIÓN

La Guerra de Sucesión es la causa directa de los *Decretos de Nueva Planta*, llamados así por dar *nueva planta* a las Audiencias de los territorios de la Corona de Aragón conforme al modelo castellano. Procede en consecuencia, para valorar lo que esos Decretos significaron concretamente en el antiguo reino de Aragón, indagar los antecedentes y examinar luego los textos y sus efectos jurídicos, sociales y políticos.

A) **Antecedentes. El testamento de Carlos II**

El 1 de noviembre de 1700, tras un penoso proceso de enfermedades y degeneración vital, murió Carlos II, el último de los reyes de la Casa de Austria. Ahora bien, debido a ese proceso, las especulaciones sobre su pronta muerte habían sido desde años atrás continuas, de suerte que la sucesión de España ocupó en el último tercio del siglo XVII a las principales cancillerías europeas.

El problema de la sucesión se puede retrotraer a las tentativas hechas desde Francia a mediados de ese siglo por casar a su rey, Luis XIV, con la infanta María Teresa, heredera de la corona de España. Dificultadas tales pretensiones por la amenaza de una posible e indeseable unión de las dos coronas, el nacimiento del príncipe Felipe Próspero en 1657 allanó las cosas y facilitó concertar el matrimonio. El valido don Luis de Haro por la parte española, y Mazarino por la francesa, mantuvieron conversaciones desde fines de agosto a mediados de noviembre de 1659 en la isla de los Faisanes, que concluyeron el día 7 de este último mes con la Paz de los Pirineos, consagrada, como decía el texto, «a asegurar la paz pública de la

[*] Publicado en el libro colectivo, coordinado por el autor, *Génesis territorial de España*, edic. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2007, 41-89,

Cristiandad». Allí se concertó el enlace entre los representantes de las dos dinastías, estipulándose que María Teresa, nueva reina de Francia, renunciara a cualquier derecho a la corona española para ella y sus descendientes, a cambio de recibir una dote de 500.000 escudos de oro. La dote, sin embargo, nunca fue pagada, y Francia, en consecuencia, no consideró vinculante el acuerdo[1], con lo que en el futuro habrá de mantener su opción a una corona de España que se consideraba quedaría pronto vacante dada la pésima salud del rey y su falta de descendencia[2]. Junto a esa pretensión francesa, habrá que considerar a fines de siglo las del emperador de Alemania Leopoldo I, del elector de Baviera Maximiliano Manuel, y del rey de Portugal Pedro II, todas ellas reclamando la Corona española para príncipes de sus dinastías. La confrontación se ejemplificó en la Corte en el enfrentamiento de las dos Marianas (de Neoburgo y Habsburgo, nuera y suegra), y de sus camarillas respectivas, habida cuenta de que la reina apoyaba la sucesión en el seno de la Casa de Austria, para el archiduque Carlos, mientras la reina madre defendía las pretensiones de su biznieto José Fernando de Baviera.

Muerta Mariana de Austria en mayo de 1696, la candidatura bávara pasó a ser patrocinada por el cardenal Portocarrero, quien consiguió que Carlos II, en un testamento hecho en septiembre del mismo año, designara sucesor al príncipe José Fernando de Baviera. En un clima confuso, entre presiones diplomáticas y un rey en Madrid con graves achaques y sospechas de estar endemoniado, el segundo de los tratados de reparto de la Corona de España, el de 1698, que habían suscrito las potencias europeas, reservaba el trono también al candidato bávaro, pero la muerte repentina de José Fernando el 6 de febrero de 1699 y el decaimiento de la pretensión portuguesa, convirtieron el litigio general en una opción entre la candidatura de los Borbones y la de los Austrias. Un año después, el 6 de junio de 1700 celebró el Consejo de Estado una importante sesión para tratar este asunto, y en ella casi todos sus miembros se manifestaron en favor de la solución francesa, en pro de la cual trabajaban entre otros la princesa de los Ursinos en Roma y el nuncio Aquaviva en Madrid. La posición del Consejo de Estado era además nombrar sucesor cuanto antes a fin de evitar que muriera el rey sin haberlo dispuesto, y entonces cada príncipe extranjero intentara apoderarse de una parte de la monarquía. «Cada uno –en curioso comentario de Coxe[3]–

---

[1] M. Fernández Álvarez («El fracaso de la hegemonía española en Europa», en el vol. XXV de la *Historia de España. Ramón Menéndez Pidal*, Espasa-Calpe, Madrid, 1982, 774) considera posible que la dote fuera puesta a modo de *condición imposible*, habida cuenta del depauperado estado de la hacienda española que nunca podría cumplir lo pactado.

[2] Un claro resumen de los acontecimientos puede verse en el *Manual de Historia de España* de Pedro Aguado Bleye (9.ª ed. revisada por Cayetano Alcázar Molina), Espasa-Calpe, 1964, tomo II, 815 y ss., y 847 y ss. También, con un trasfondo más cultural, F. Soldevila, *Historia de España*, ed. Ariel, 3.ª ed., 1972, tomo IV, 291 y 391 y ss.

[3] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón, desde 1700, en que subió al trono Felipe V, hasta la muerte de Carlos III, acaecida en 1788.* Escrita en inglés por Guillermo COXE y traducida

se aprovecharía de la aversión natural que los aragoneses, castellanos y valencianos tienen a los catalanes; y entonces, el esplendor y la magestad de un trono así desunido serían ultrajados por la tiranía y la ambición». Así las cosas, a fines de septiembre la salud del rey se agravó hasta el extremo. El 2 de octubre le fue administrada la extremaunción y al día siguiente Portocarrero consiguió que el monarca hiciera testamento y muy probablemente le inspiró lo que debía hacer[4]. El 1 de noviembre, en fin, falleció.

Como comentó Coxe, el testamento habría sido otorgado en medio de grandes contradicciones y sufrimientos. «Entonces, Carlos –señala este autor[5]– afligido profundamente con la idea de haber desheredado a su familia, manifestó por medio de gemidos su dolor y su sentimiento, y deshecho en lágrimas, esclamó en el acto de firmar: –Dios solo es el que da los reinos, porque a él solo pertenecen.– Cuando quedó terminada la ceremonia, añadió: *Ya no soy nada.*– Dos días después, confirmó el testamento en un codicilo que contenía algunas disposiciones relativas a la imposibilidad absoluta en que se veía de dirigir los negocios públicos, entregando las riendas del gobierno a Portocarrero».

El testamento se hizo teniendo como notario al Secretario del Despacho Universal, Antonio de Ubilla, aunque fue formalizado al día siguiente por Antonio Ronquillo. Como testigos intervinieron el Cardenal Portocarrero, el presidente del Consejo de Castilla, el Duque de Medinasidonia, el Conde de Benavente y los marqueses de Quintana y Valero. Entre un total de 59 cláusulas del texto[6], la central y clave era la 13 que decía así:

> «Y reconociendo, conforme a diversas consultas de Ministros de Estado y de Justicia, que la razón en que se funda la renuencia de las Señoras Doña Ana y Doña María Teresa, Reinas de Francia, mi tía y hermana, a la sucesión de estos Reinos, fue evitar el perjuicio de unirse a la Corona de Francia, y reconociendo que, viniendo a cesar este motivo fundamental, subsiste el derecho de la sucesión en el pariente más inmediato, conforme a las leyes de estos Reinos, y que hoy se verifica este caso en el hijo segundo del Delfín de Francia, por tanto, arreglándome a dichas leyes, declaro ser mi sucesor (en el caso que Dios me lleve sin dejar hijos) al Duque de Anjou, hijo segundo del Delfín; y como a tal, *le llamo a la sucesión de todos mis Reinos y dominios, sin excepción de ninguna parte de ellos*»[7].

---

al español, con notas, observaciones y un Apéndice, por don Jacinto de Salas Quiroga, 4 tomos, Madrid, 1846-1847. En I, 62.

[4] Alfred Baudrillart, el gran historiador del reinado de Felipe V, recoge testimonios de la ascendencia del cardenal sobre el rey y estima que aquél fue «el verdadero inspirador del testamento de Carlos II» (*Philippe V et la Cour de France*, 5 vols., París, 1890-1901; en I, 51).

[5] *Historia*, I, 65.

[6] Edición facsímil del testamento de Carlos II, con transcripción de J. L. de la Peña y estudio introductorio de Antonio Domínguez Ortiz, Editora Nacional, Madrid, 1982.

[7] En Duque de Maura, *Vida y reinado de Carlos II*, edit. Aguilar, 1990, 662.

Quedó pues instituido sucesor el Duque de Anjou, disponiéndose que en caso de premorir o heredar la corona de Francia, le siguiera en derecho su hermano el Duque de Berry; a éste el Archiduque y, en último lugar, el Duque de Saboya. Se puso así en primer lugar a la Casa de Borbón, y luego a las de Austria y Saboya. El testamento designaba además una Junta para el gobierno de la monarquía, donde tenían entrada la reina viuda, Portocarrero, otros nobles y el Inquisidor General, la cual habría de ser efectiva hasta la llegada del nuevo rey. Por lo demás, la posición de la reina no fue muy airosa, tanto porque se le comunicaron las disposiciones testamentarias tardíamente, como por la situación en que quedó y, sobre todo, porque la solución adoptada había sido la contraria de la que ella defendía y seguía defendiendo. Así lo confesó doña Mariana al Elector Palatino el 4 de noviembre: «No pude protestar contra las cláusulas del testamento ni en lo que se refiere a mi persona ni en lo relativo a la institución del heredero, aunque defendí siempre los derechos de la Casa de Austria contra los Ministros, y habría acabado prevaleciendo si, por voluntad divina, se hubiese prolongado la vida de mi Rey»[8].

El contenido del testamento permaneció secreto para todos, incluida la reina y los partidarios de la Casa de Austria que eran liderados por el embajador Harrach, enterándose de él el agente francés Blécourt, quien rápidamente informó en secreto. Muerto el monarca, tuvo lugar la solemne apertura del testamento ante un confiado embajador austriaco, Harrach, que resultaría defraudado, y un agente francés, Blécourt, que ya conocía el resultado aunque aparentara no saberlo. Aquel pintoresco acto fue descrito así por Coxe:

> «Abriéronse, por último las mamparas, y al pasado murmullo siguió profundo silencio. Los dos ministros de Francia y Austria, Blecourt y Harrach, cuyas cortes eran las más interesadas en esta elección, hallábanse en pie muy cerca de la puerta. Confiado Blecourt en el triunfo de sus pretensiones se adelantó a recibir al duque de Abrantes; portador de la nueva: mas el duque, sin reparar en él, se acercó al austriaco y lo saludó con demostraciones de ternura, presagio de las más satisfactorias noticias. Después de un rato de mutuas cortesías: –Mi buen amigo, le dijo, tengo el placer mayor y la satisfacción más verdadera en despedirme por toda la vida de la ilustre casa de Austria–. Sobrecogió, como era de presumir, semejante insulto al embajador que, creyéndose triunfante y vencedor, había echado, durante los preludios de la conversación, miradas de desdén al representante de Francia. Necesidad tuvo de toda la serenidad para permanecer allí, y escuchar la lectura del célebre testamento que destruía todas las esperanzas y los proyectos de su augusto soberano»[9].

---

[8] En Duque de Maura, *Vida y reinado de Carlos II*, 671.

[9] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, I, 75-76. Para lo dicho antes, p. 65.

Celebrada la ceremonia, y habiendo entrado la Junta en el ejercicio de sus funciones, envió un mensajero a la Corte francesa, que estaba entonces en Fontaineblau, a fin de comunicar oficialmente la voluntad del rey muerto. Luis XIV reunió entonces su Consejo de Estado con el objeto de que dictaminara sobre la conveniencia de aceptar o no la oferta de la corona de España. Tras ello dirigió una carta el 12 de noviembre a la reina viuda de España y a la Junta, comunicando la aceptación:

> «Aceptamos, pues, a favor de nuestro nieto, el duque de Anjou, el testamento del difunto rey católico, y nuestro hijo el Delfín, lo acepta de igual modo, abandonando sin dificultad, los justos e incontestables derechos de la difunta reina, su madre y nuestra amada esposa, como también los de la difunta reina, nuestra augusta madre, conforme al parecer de varios ministros de estado y de justicia, consultados por el difunto rey de España, y lejos de reservar para sí parte ninguna de la monarquía, sacrifica su propio interés al deseo de restablecer el antiguo esplendor de una corona, que la voluntad del difunto rey católico, y el voto de los pueblos confían a nuestro nieto, el duque de Anjou»[10].

Aceptado el testamento, tuvo lugar una solemne ceremonia en Versalles, en la que, tras la intervención del embajador de España, Luis XIV presentó al nuevo rey:

> «Aquí teneis, señores, al rey de España; su nacimiento y el testamento del último rey, lo elevan al trono. Espéralo impaciente la nación española, y pues que semejante nombramiento es efecto de la voluntad divina, obedezco con placer».

Y a continuación, dirigiéndose al futuro Felipe V, añadió:

> «Sed buen español, que ese es vuestro deber; mas, recordad que habeis nacido francés, a fin de que conserveis la unión de ambas coronas. De este modo, hareis felices a las dos naciones, y conservareis la paz de Europa»[11].

Con esto quedó cerrado el proceso de designación de Felipe V como sucesor, siendo de advertir que el denostado Carlos II, no solo recibió entonces en Francia algunos elogios rituales –como los que le dedicó Luis XIV en la carta de aceptación, donde tras recordarle como de *gloriosa memoria*, ponderaba su espíritu de justicia y amor a los súbditos– sino algún otro en España, mucho tiempo después, ciertamente insólito. Así el catalán Feliu de la Penya le calificaría nada menos que de *el millor rei que ha tingut Espanya*[12].

---

[10] En Coxe, *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, I, 81.

[11] *Ibidem*, 82-83.

[12] Ferran Soldevila, *Història de Catalunya*, 3 vols., Editorial Alpha, Barcelona, 1962; en III, 1099.

B) Guerra de Sucesión, primera fase: hasta la batalla de Almansa

El nuevo rey, de diecisiete años, llegó a Madrid el 18 de febrero de 1701. Tras el besamanos en el palacio del Buen Retiro y un cambio de impresiones con algunos de los más relevantes personajes del reinado anterior, constituyó un órgano de gobierno, el Consejo de Despacho, al margen de los tradicionales Consejos heredados de los Austrias. En aquel Consejo entraron Portocarrero, el presidente de Castilla Manuel Arias, el embajador Harcourt y Antonio de Ubilla, el Secretario del Despacho Universal. Proclamado rey el 8 de mayo de 1701, se reunieron entonces las Cortes de Castilla y León que juraron al nuevo monarca. El mismo año, el 11 de septiembre, tuvo lugar en Turín el matrimonio de María Luisa Gabriela de Saboya con Felipe V, quien no estuvo presente en la ceremonia y fue representado por Manuel Filiberto de Saboya. A continuación María Luisa salió para Niza y Marsella, rumbo a España, mientras Felipe partía de Madrid a su encuentro. Finalmente los cónyuges se encontraron en Figueras de donde pasaron a Barcelona, ciudad en la que habrían de permanecer cinco meses, hasta el 8 de abril de 1702 en que el rey embarcó para Italia dejando el gobierno de España en manos de una jovencísima reina, con el concurso de otra Junta de Gobierno de la que formaban parte Portocarrero y los presidentes de los Consejos.

El viaje al encuentro de la reina y la posterior partida de Felipe V para Italia guardan estrecha relación con la problemática ulterior de los Decretos de Nueva Planta, habida cuenta de que aquellos viajes fueron ocasión para el juramento de los fueros en los territorios de la Corona de Aragón. A tenor del relato que nos ofrece Belando[13], uno de los principales historiadores del reinado, don Felipe habría querido aprovechar el viaje que tenía que hacer a Cataluña con objeto de recibir a su esposa, para jurar los fueros, recibir el juramento de sus súbditos y celebrar Cortes:

> «De esta suerte *(para saber gobernar)* se abre la puerta a la fama, y assí parece que lo observó el Católico Monarca don Phelipe Quinto, quando desde el principio de su Reynado resolvió celebrar Cortes en las partes de la Corona de Aragón. Según lo que correspondía a los fueros y estylos de esta Corona, debía como su Successor, passar a tener Cortes en uno u otro de sus Reynos, o bien en Territorio que se uniessen los de Aragón, Cataluña y Valencia para celebrarlas. El fin de ellas era para recibir el juramento de fidelidad y omenage de sus Vassallos, y confirmar y renovar los Fueros».

Según Belando, Felipe V determinó celebrar Cortes en Barcelona cuando realizara el viaje, y en Zaragoza con ocasión del regreso a Madrid, «como también

[13] Fray Nicolás de Jesús Belando, *Historia civil de España, sucessos de la guerra y tratados de paz, desde el año de mil setecientos, hasta el de mil setecientos treinta y tres,* parte primera, Madrid, 1740, cap. XIV («Determina el Rey Católico tener Cortes en Aragón y Cataluña, en ocassión que passa a recibir la Reyna a Barcelona»), pp. 57 y ss.

por aquellas que miraban al Reyno de Valencia, determinó passar personalmente a su Capital a celebrarlas quando las urgencias lo permitiessen». De acuerdo con estos planes, el 20 de junio de 1701 dirigió el siguiente decreto al Consejo de Aragón para que convocara Cortes en la Corona:

> «Habiendo resuelto ir a recibir a la Serenníssima Doña María Luisa, Princesa de Saboya, con quien está ajustado mi casamiento, executando este viaje en derechura a Barcelona el día diez y seis de agosto de este año, que he señalado para salir de esta Corte; y teniendo deliberado juntar las Cortes del Principado de Cataluña en aquella ciudad a mi arribo a ella, y de buelta tener las del Reyno de Aragón en Zaragoza, lo participo al Consejo, y mando que por él se expidan todos los despachos y órdenes que deben preceder a su convocación, según se huviere practicado en otras ocasiones y casos semejantes, embiándose luego las pertenecientes al Principado de Cataluña, y reservándose las del Reyno de Aragón hasta que sea tiempo correspondiente de dirigirse, y Yo lo mande; y el Consejo me representará quanto se le ofrezca y conduzca a la convocación e ingresso de estas Cortes, según y a los tiempos que lo tuviere por conveniente para que en todo se camine con la regularidad y acierto que deseo».

Debido al calor, la salida del monarca se retrasó hasta principios de septiembre. El día 12 llegó a Used, el primer lugar de Aragón en la raya con Castilla, donde fue recibido por el regente de la Cancillería y dos oidores. Pasó luego a Daroca, villa en la que fue aclamado al grito de *Viva el Rey de Aragón: viva Phelipe Quarto*, y donde el obispo de Barbastro, Francisco de Paula y Marcilla, acudió a besarle la mano juntamente con los nobles en nombre del reino. Allí el monarca manifestó que «havía salido de su Corte con especial gusto de ver el Reyno de Aragón y experimentar el afecto de aquellos vassallos, de cuyo zelo venía bien informado: que apreciaba sus demostraciones y que siempre estaría propenso a favorecerlos» [14]. Tan buena acogida continuó en el camino a Zaragoza. En la localidad de Muel, próxima a la capital, fue recibido por el arzobispo de Zaragoza, otros altos eclesiásticos y el diputado Baltasar Pérez de Nueros, pasando luego al monasterio de Santa Fe donde se celebró un Te Deum. Al entrar en Zaragoza dejó el coche en la Puerta del Portillo, y desde allí siguió a caballo hasta palacio.

Zaragoza acogió a Felipe V con fiestas de toros, fuegos artificiales y otras muestras de regocijo. El día 17 oyó misa en el Pilar y a continuación el rey pasó a la Seo para jurar los fueros. Tras orar en el altar mayor, tomó asiento en el solio e hizo el juramento, cuya escritura leyó en alta voz el Protonotario. Según la descripción de Belando, «executose este acto ante el Justicia de Aragón, que era Don Sigismundo Montier, teniendo el Rey las manos en una Cruz, puesta sobre los Evangelios; y a este tiempo estuvieron todas las puertas abiertas, y libre la entra-

[14] Belando, *Historia civil de España*, 61.

da, por lo que fue muy pasmoso el concurso»[15]. Y el mismo autor añade: «En la ocasión presente, sin dificultad, y con tanta generosidad como soberanía, confirmó el Rey Don Phelipe las cosas contenidas en las Cortes antecedentes, y todos los fueros, observancias, privilegios, libertades, usos y costumbres del reyno de Aragón. Pero en medio de esto, los achacosos acontecimientos perturbaron esta felicidad, y dio el motivo la gente más ínfima de la plebe, que como furibunda, encontrándose con la espada desnuda, passó el corazón de los fueros, y quitó la vida a los privilegios. De esta suerte espiraron después de lo dicho, y oy quedan abolidos, en el modo que se verá más adelante». Las fiestas, en fin, continuaron y el 20 de septiembre Felipe V abandonó Zaragoza. Cuatro días después, dejando Aragón por Fraga, el rey entró en Cataluña, jurando en Lérida guardar sus privilegios. El 2 de octubre hizo su entrada en Barcelona, donde, tras recoger a la reina en Figueras, habrían de permanecer los monarcas durante cinco meses, hasta el 8 de abril de 1702 en que Felipe V embarcó para Nápoles.

Quedó pues la reina sola en Barcelona, con la previsión de asistir a las Cortes de Aragón al regresar a Madrid, para lo que fue dotada del apoderamiento jurídico oportuno. El 6 de abril, el rey la había nombrado lugarteniente del reino de Aragón para que pudiera recibir el juramento de fidelidad de los súbditos, y el 10 del mismo mes María Luisa abandonó Barcelona camino de Zaragoza, adonde llegó días después. En la capital aragonesa abrió las Cortes el día 26. «Ante todas cosas –comenta Belando[16]– juró la Reyna, como Teniente-Governadora del Reyno, la observancia de sus fueros y privilegios, y este acto fue la abertura de las Cortes. Y para su continuación, en la tarde del día siguiente, fue su Magestad por un passadizo a la Casa de la Diputación, en donde estaban los sugetos de los quatro brazos del Reyno que componían las Cortes, e hízoles la propuesta, que leyó el Protonotario en voz alta... Concluida de leer la dicha propuesta, subieron al solio los principales de los estados, que eran el arzobispo de Zaragoza, el obispo de Barbastro y el baylío de Caspe, y haviendo dado las gracias a su Magestad, besaron la mano y se concluyó la función». La conducta de la reina, y de la princesa de los Ursinos con ella, y su temple y serenidad al afrontar las nada fáciles Cortes de Aragón habrían de merecer juicios elogiosos de cronistas e historiadores. Baudrillart afirma que ambas acreditaron «un verdadero espíritu político en la dirección de esta turbulenta asamblea»[17], mientras Coxe pondera las dificultades de aquellas Cortes:

> «Aun cuando los aragoneses mostraron más afecto hacia la reina del que los catalanes habían mostrado al rey, no fueron las cortes menos turbulentas ni más dóciles que las de Barcelona. No solo anduvieron remisas en conceder los subsidios que les pedía la reina sino que se mostraron recelosas

[15] *Historia civil de España*, 64. También figura ahí el texto citado a continuación.
[16] *Historia civil de España*, 91.
[17] *Philippe V et la Cour de France*, I, 100.

> e inquietas, hasta en los asuntos más insignificantes, y cuando se trató de hablar de sus privilegios, desecharon cuantas proposiciones no se hallaban acordes con sus preocupaciones o rencor a la autoridad real»[18].

Reanudado el viaje, la reina entró en Madrid el 30 de junio de 1702. Casi seis meses después, el 16 de diciembre, Felipe V llegaba a Figueras de vuelta de Italia, ordenando el cese de la Junta de Gobierno prevista para su ausencia, y el 7 de enero de 1703 hacía su entrada en Madrid. Pocos días después Portocarrero manifestó su decisión de apartarse del Consejo de Despacho, prometiendo al cardenal D'Estrées, embajador de Luis XIV, acudir junto a él cuando los asuntos lo exigieran. La dimisión de Portocarrero fue aceptada por Felipe V.

La Guerra de Sucesión tuvo dos períodos muy diferenciados. El primero, de 1701 a 1706, en el que el conflicto bélico comenzó en Italia y pasó luego a España, claramente propicio a las potencias aliadas. El segundo, de 1707 a 1713, favorable a los Borbones que triunfan al fin. Y luego una especie de epílogo que alcanza a 1715, como consecuencia de no haberse podido resolver el llamado «caso de los catalanes»[19]. La lucha, así, comenzó en el norte de Italia entre franceses y austriacos, y tuvo otros teatros de operaciones en los Países Bajos y Centroeuropa. En el verano de 1702 alcanzó a España, con el asedio a Cádiz de una escuadra angloholandesa y el intento de sublevar Andalucía contra Felipe V, cuando por otra parte comenzaron a diferenciarse los partidarios de los dos bandos enfrentados. «A los que se consideraban inclinados a las Dos Coronas –anota Francisco de Castellvi[20]– se les llamaba *butifleros* y éstos, a los que discurrían ser del partido austríaco, *imperiales*».

Tras año y medio con alternativas de tono menor, en marzo de 1704 el archiduque Carlos llegaba a Lisboa, pretendiendo utilizar Portugal como plataforma de asedio a España. A su vez, en ese mismo mes Felipe V se puso al frente de su ejército con el propósito de alcanzar Portugal y conquistar Lisboa. En el primer semestre de 1705 la zona conflictiva se había desplazado a Gibraltar, que había caído en poder de los aliados y que los franceses pretendían recuperar. A partir del verano los aliados ponen cerco a Cataluña, capitulando Barcelona el 9 de octubre, y a Valencia, que cae el 16 de diciembre. En la capital catalana, el archiduque Carlos es reconocido rey y conde de Barcelona el 5 de noviembre.

El descontento aragonés había sido atizado por un personaje singular, el Conde de Cifuentes, que llegó huido a Aragón en una especie de versión repetida, a principios del siglo XVIII, de la escapada de Antonio Pérez a fines del XVI[21].

---

[18] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, I, 151-152.

[19] Aguado Bleye, *Manual de Historia de España*, III, 45 y ss.

[20] *Narraciones Históricas*, 4 vols., Fundación Francisco Elías de Tejada y Erasmo Pèrcopo, Madrid, 1997-2002; en I, 420.

[21] La observación es de Henry Kamen, *La Guerra de Sucesión en España 1700-1715*, edic. Grijalbo, 1974, 277 y ss.

Refugiado en un convento de Zaragoza, el virrey y arzobispo Antonio Ibáñez de la Riva Herrera intentó apresarle sin éxito, lo que habría de dar alas a la opinión pública antifrancesa y provocar una serie de motines mientras Cifuentes, protegido por unos y otros, recorría Aragón para terminar en la Barcelona dominada por el pretendiente Carlos. Un historiador de los sucesos de Aragón, el Conde de Robres, vio así el episodio de Cifuentes:

> «En esta situación se hallaban los aragoneses cuando se refugió entre ellos el Conde de Cifuentes. En pos de él siguieron comisarios castellanos para prenderle y llevarlo a Castilla, como lo ejecutaron con un esclavo suyo que recogieron en Teruel. El Conde llegó a Zaragoza, y de primera instancia se retrajo al Convento de Carmelitas descalzos; y si menos ruidosamente se fiara su prisión y castigo a la justicia ordinaria del reino, tal vez se lograra, aunque con las largas de los fueros; que la manifestación no hacía más que suspender la ejecución de la pena evitando la injusticia, mas no la desvanecía, y este modo de proceder no tuviera resultas peligrosas.
>
> Esto debía representar el Arzobispo Virey, deteniendo las instancias de los comisarios y en todo caso hacer menos estruendosas las diligencias para coger el reo, mas ni un instante detuvo la ejecución con tal estrépito que, con gremios armados, sitió el convento a la noche para reconocerle a la mañana, como se hizo, pero había puesto ya pies en polvorosa el Conde, y fue gran dicha, porque prevenido de manifestación y arrestados los comisarios en llevársele (que ya era contra fuero) se amotinaba el pueblo en su favor, y ya impresionado de que se quería intentar contra sus libertades, admitió todas las sugestiones de este caballero contra el gobierno el mucho tiempo que quedó en Zaragoza, y de allí los difundió por todo el reino...»[22].

Otros acontecimientos, además, fortalecieron aquella imagen de un Aragón antiborbónico. A la petición de cierto donativo voluntario para las necesidades bélicas, en 1705, el reino respondió de forma que se juzgó un tanto insolidaria y la mayoría de los nobles decidieron no contribuir en dinero sino en especie. Ante la incomodidad de hacer frente a las exigencias de Madrid, el arzobispo comunicaría al Secretario del Despacho Grimaldo que «este Reyno de Aragón es tan privilegiado por sus fueros que ninguna persona particular paga tributo alguno ni ay posibilidad foral para que el Reyno haga algún considerable servicio sino es juntando Cortes generales»[23].

En este clima de recelo, un grupo de nobles (Cifuentes, Sástago y Coscojuela) se habían constituido en portavoces de la política antiborbónica echando mano de la bandera de los fueros. A modo de respuesta Felipe V nombró virrey a un castellano, el Conde de San Esteban de Gormaz, el cual acudió a Zaragoza a fines

[22] Agustín López de Mendoza y Pons, Conde de Robres, *Historia de las guerras civiles de España desde la muerte del Señor Carlos II, en 1.º de noviembre de 1700, distribuida en ocho libros por los mismos años regulados hasta el de 1708*, Zaragoza, 1882, 251-252.

[23] Carta de 30 de septiembre de 1705, cit. en Kamen, *La Guerra de Sucesión en España*, 280.

de 1705 acompañado de un ilustre secretario, Melchor de Macanaz. El nuevo virrey pidió permiso al monarca para castigar a los nobles levantiscos, pero, consultado el Consejo de Aragón, el organismo determinó que eso significaría conculcar los fueros y el monarca decidió inhibirse. El 28 de diciembre, con ocasión de que un batallón del mariscal Tessé cruzara Zaragoza de modo subrepticio, se produjo un motín en el que fueron atacadas las tropas de Tessé. Según el testimonio de Macanaz, que debió ser testigo presencial de aquello, se dio entonces «el estrago más cruel y bárbaro que los nacidos han visto, pues entrando por la puerta del Portillo un regimiento de tropas auxiliares que iba de tránsito a detener a los rebeldes que estaban al otro lado del Cinca... cerrando la puerta de la ciudad los naturales y dejando fuera de ella la mayor parte del regimiento, acometieron a los que quedaron dentro, que marchaban en profundo silencio y con la mayor disciplina, y, sin hallar en ellos resistencia, les dieron muerte, echando por tierra las banderas, timbales e insignias reales, sin que se oyese otra voz que ¡Mueran y guárdensenos los fueros y libertades!». El desorden y los excesos, lejos de reconducirse, fueron a más hasta que, en palabras del mismo Macanaz, «tomó las armas todo el reino contra las tropas del rey, apellidando la libertad como otras veces lo han hecho, y se experimentaron en pocos días de diferencia horribles y abominables estragos en Zaragoza, Huesca y su tierra, Cataluña y su comunidad, Daroca y la suya y en todas las demás partes del reino por donde pasaron las tropas sin que hallasen abrigo mas que en Fraga, Caspe y muy pocos otros lugares del reino, quedando lo demás del regado de sangre de las tropas del rey sin haber ellas ofendido paisano alguno»[24].

Con la pretensión de recuperar Cataluña, Felipe V entra en Aragón y llega en marzo de 1706 a Caspe, donde habría de encontrarse con el mariscal Tessé. Sin embargo, pese a haber puesto sitio a Barcelona, las tropas francesas se retiraron ante la necesidad de acudir a proteger Madrid. A su vez el Archiduque salió de Barcelona a fines de junio, con el proyecto también de acudir a Madrid, pero las solicitudes y aclamaciones de los aragoneses le llevaron a Zaragoza, que había caído el 29 de junio, y donde entró solemnemente el 15 de julio. De aquella jornada se hizo eco Castellví en sus *Narraciones:*

> «Prosiguió el rey Carlos su viaje y el día 15 por la mañana llegó a Zaragoza, recibido en la antigua y magnífica forma. Los estados y demás comunes hicieron al rey elegantes cumplimientos. Respondioles el rey en el idioma que le hablaron. Esto admiró a muchos hablar un joven monarca con elegancia en los idiomas castellano y latino, cosa que les pareció prodigio en los monarcas de España. Llegado el rey, empezaron universalmente los

[24] Carmen Martín Gaite, *El proceso de Macanaz. Historia de un empapelamiento,* Madrid, 1970, 55-56. Francisco Cánovas Sánchez, «Los Decretos de Nueva Planta y la nueva organización política y administrativa de los países de la Corona de Aragón», en el tomo XXIX *(La época de los primeros Borbones),* vol. I de la *Historia de España Ramón Menéndez Pidal*, 26-27.

naturales a ponerse cintas amarillas porque era la divisa de la casa de Austria y de la Real Guardia catalana. Antes de la jura honró el rey al conde de Cifuentes de Grande de primera clase, siendo el primer español a quien el rey Carlos elevó a esta distinción. Declaró de grandeza como en justicia por familia agraviada. Se resolvió para la solemnidad del juramento que debía prestar el rey Carlos el día 18. Concurrieron los magistrados del reino y otras personas distinguidas que refiere el auto de juramento. Pasó el rey al antiguo palacio. Allí subió a caballo, se puso bajo palio, seguido de los estamentos del reino según fuero. Empezó la marcha, las calles colgadas, magnificamente hermoseadas con primorosos arcos de triunfo. Las aclamaciones fueron las mayores; el disparo y repique continuo. Sólo la lluvia que sobrevino impidió el gozarse de lo vistoso, primoroso y magnífico de los adornos»[25].

El juramento que hizo Carlos de los fueros y privilegios de Aragón, tuvo lugar pues el 18 de julio de ese año 1706. Según cabe apreciar en el texto[26], extremadamente prolijo y detallista, entre los numerosos personajes asistentes destacaban los condes de Sástago y Cifuentes (como camarlengo y alférez mayor de Castilla, respectivamente), junto a una representación de los diversos estamentos y otros miembros del séquito. El juramento no estaba genéricamente referido a los fueros y privilegios de Aragón, sino que precisaba cada uno de ellos, incluyendo una referencia a la *moneda jaquesa* que en el futuro habría que respetar. Al término del documento el archiduque aparecía solemnemente como «la S. C. R. M. del Rey Nuestro Sr. Carlos III de Austria».

La adhesión a Carlos III, sin embargo, no fue unánime y sin fisuras, pues el propio Castellví nos da a conocer los *Nombres de algunos eclesiásticos y nobleza de Aragón que se ha podido tener noticia que después de aclamado el rey Carlos en Zaragoza se ausentaron siguiendo el partido del rey Felipe*[27]. Entre esos nombres figuraban el propio arzobispo de Zaragoza, Ibáñez de la Riva, el obispo auxiliar y los inquisidores, y también una nutrida representación de la nobleza (condes y marqueses), así como los titulares de cargos tan importantes como el gobernador del reino (Francisco Miguel de Pueyo), el maestre racional (Jerónimo Blancas), y el baile y su teniente (Martín Altarriba y Antonio Pérez de Nueros). Quizás en correspondencia con ello, Carlos realizó diversos nombramientos[28], permaneciendo en Zaragoza hasta el 24 de julio. Porque es el caso que, bien fue-

[25] II, 134.

[26] Lo publica Castellví en sus *Narraciones históricas*, II, 290-294.

[27] Esa relación figura en II, 241.

[28] En el *Nomenclátor del año 1706* que recoge Castellví en sus *Narraciones*, figuran los siguientes nombramientos: «Gobernador de Aragón, don Antonio Luzán; justicia de Aragón, don Antonio Gavín; maestro racional, don José de Mendoza y Millaruelo; baile de Aragón, don Francisco Molina, barón de Purroi; teniente de baile, don José Borau. Jueces regentes del Real Senado de Aragón: regente don Jerónimo Julve, don José Suelves, don José Ozcariz y Ferrer, don Pedro Jerónimo de Fuentes, don Agustín Estanga, don José González de Sepúlveda» (II, 241-242).

ra porque las exigencias y el régimen jurídico aragonés hubieran soliviantado a los partidarios de Felipe V, o bien por la presión sobre Aragón de Cataluña y Valencia ya en manos del archiduque, o por ambas cosas, el caso es que el reino de Aragón parecía inclinado por Carlos, aun contando Felipe con algunas ciudades significativas como Tarazona y Borja, o las pirenaicas de Jaca, Canfranc y Ainsa.

En cuanto al primer aspecto, del peculiarismo aragonés, que resultaba insufrible para una concepción absolutista del poder real, y mucho más en tiempos de guerra, Macanaz recordaría después, en su discurso sobre las *Regalías de los señores Reyes de Aragón*, que en aquellas incidencias bélicas los aragoneses «se resistieron a dar alojamientos y aun a dar paso a las tropas, y de cada cuerpo que pasaba, por pequeño que fuese, era el Rey obligado a dar cincuenta pesos al Comisario, y no dejaban entrar en la raya del reino los Cuerpos juntos sino divididos y con rutas e itinerarios que ellos daban, y no con las que el Rey quería, y se les obligaba a pagar las camas y el alojamiento»[29].

En cuanto a la segunda posible causa, la influencia y presión de los otros territorios de la Corona, el franciscano Belando, tituló un capítulo, el 40, de su *Historia civil de España*, de la siguiente forma: «Se siente en el Reyno de Aragón el contagio de la turbación que ocasionaba la guerra»[30]. Y en ese capítulo se describen las principales alternativas del inexorable dilema político (pro Felipe o pro Carlos) que Aragón, como toda España, vivió. Belando, partidario del Borbón, ofrece así la siguiente panorámica de la situación de algunas importantes villas del reino en 1706, y los sucesos acaecidos en él:

Zaragoza. *Allí como corazón del Reyno de Aragón, viéronse nobilísimas demostraciones; pero aunque nacían de su verdadero zelo, no fueron bastantes para detener la fogosidad del Conde de Cifuentes, que desde Madrid se passó a este Reyno en donde descubrió la turbación*[31].

Alcañiz. *Siguiendo su impulso el inficionado cierzo, alteró tanto los humores de los vecinos de Alcañiz, que se rindieron a las sobredichas persuasiones, y sin dificultad variaron de partido. Con esto quedó deslucida la nobilísima villa de Alcañiz...». Y más adelante, tratando de su recuperación: «En este estado de cosas, el primer empeño de las Armas del Rey Católico fue recobrar la Villa de*

[29] *Regalías de los señores Reyes de Aragón. Discurso jurídico, histórico, político* por D. Melchor de Macanaz. Publícale por vez primera la Biblioteca Jurídica de Autores españoles. Precedido de una Noticia sobre la vida y escritos del autor por el Ilmo. Sr. D. Joaquín Maldonado Macanaz, Madrid, 1879, 17.

[30] En p. 207 puntualiza: «Aquello que sucedía en Cataluña, y la libertad con que la gente sediciosa corría los confines de Aragón, fue aviso para los naturales de este Reyno, de que se previnieran para la defensa, y que no desfallecieran en su antigua fidelidad».

[31] El texto en letra cursiva y los siguientes son pasajes del citado capítulo 40 (pp. 206-212), y del 41 (pp. 212-218).

Alcañiz, cuyos vecinos, en visita de la Tropa, se rindieron con tanta facilidad como se habían sometido a los sediciosos, reconociendo ahora su yerro.

Caspe. *De este modo padeció también el contagio la célebre Villa de Caspe, que se mira puesta en una llanura...*

Calanda. *Con el exemplo de Alcañiz* (su recuperación), *volvieron sobre sí muchos pueblos, engañados por los sediciosos... passó el sobredicho Príncipe (Tilly) desde Alcañiz a Calanda, que es otra villa poco distante de la que salía, y en donde se havían fortificado algunos voluntarios.*

Benabarre. *De esta suerte una tropa, que tenía por capitán a Antonio Grau, infestó el Condado de Ribagorza... La villa de Benavarre, principal de aquel Condado, fue en otros tiempos de guerra aquella que se mostró más fuerte por la valentía de sus naturales; pero ahora no manifestaron resistencia, y de esta suerte a poca costa los sediciosos ocuparon la población y el castillo.*

Ainsa. *Solamente, en medio de tantos engaños, y de multiplicados peligros, la villa de Ainsa se mantuvo firme en la fidelidad, y con tanto valor se manifestaron sus vecinos, que al tiempo de perseguir los sediciosos a algunas gentes que de los otros lugares vecinos se retiraban a Ainsa, salieron armados y contuvieron a los rebeldes, dando la muerte a unos y metiendo en vergonzosa fuga a otros.*

Jaca. *La antiquísima ciudad de Jaca también huviera padecido el contratiempo, si prontamente, por lo que se participó al governador de Bearne, no huviera embiado el mariscal de Montrevel, comandante de la Aquitania, a los franceses que tenía armados.*

Barbastro. *(*Los sediciosos*) pensaron señorearse de la ciudad de Barbastro, pero los vecinos, constantes en la fidelidad, salieron armados a disputar el tránsito del Cinca.*

Monzón *(...) pero como el número de rebeldes era tanto, al mismo tiempo que sucedía lo dicho en Barbastro, cargaron contra Monzón y se apoderaron de la villa y de su castillo.*

Maella. *Lo contrario (*de Monzón*) se vio en Maella, célebre y rica villa... pues haviendo acudido un grande número de voluntarios, repitieron por algunas veces sorprenderla, pero sus vecinos por sí solos se defendieron. Sin embargo de esta valerosa resistencia, insistían como obstinados los rebeldes...y esto no obstante, firmes los habitadores... consiguieron rechazar a los atrevidos.*

Fraga. *La turbación que todo esto causaba es indecible, y casi lo mismo que en Maella sucedió en Fraga, villa muy fuerte por su situación y distante de Monzón como unas seis leguas... De esta conformidad se perdió Fraga y naufragó en la calamitosa borrasca, quedando en manos de los enemigos hasta casi el fin del presente año* (1705), *que aumentándose las fuerzas del Rey Católico en aquellas partes, los hijos de Fraga por sí mismos restablecieron a su antigua fidelidad, aunque después de haverles arruinado las casas los enemigos.*

Mequinenza. *Tiempo era este muy calamitoso, porque las varias partidas de los sublevados continuaban la turbación en el Reyno de Aragón, por cuyo motivo las tropas del Rey Católico se dedicaron a recobrar los lugares que havían ocupado. Desde luego se encaminaron a Mequinenza, la cual sin dilación se retrató de la obediencia que havía prestado a los enemigos y se confirmó en el reconocimiento de su legítimo dueño.*

Monroy. *El Conde de las Torres, don Christoval Moscoso, iba encargado de esta tropa, y marchó contra Monroy, en donde estaban congregados algunos sediciosos y voluntarios, pretendiendo hacerse fuertes. Hállase esta villa en la raya de Valencia y Aragón, perteneciendo a este Reyno, y como ahora sus moradores se mostraron ciegos de passión, se negociaron con ella la mayor ruina.*

II. EL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1707: SUPRESIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS

A) El giro de la Guerra: Almansa y sus consecuencias

El giro de la guerra se produjo en 1706, pues si en la primavera de este año se daba por seguro el triunfo del archiduque, en otoño el francés parecía probable vencedor. Las últimas peripecias bélicas habían puesto en manos de Felipe V Castilla, Murcia y la parte meridional del reino de Valencia, si bien Aragón continuaba en su mayor parte sometido al pretendiente austriaco. Así las cosas, habiendo Luis XIV nombrado para hacerse cargo del ejército en España a su sobrino, el Duque de Orleans, antes de que pudiera unir sus tropas a las del Duque de Berwick, éste fue atacado por el ejército aliado que capitaneaba Galway. El encuentro tuvo lugar en la tarde del 25 de abril de 1707 en la localidad albaceteña de Almansa. A las fuerzas franco-españolas se enfrentó un ejército inferior en número y compuesto por tropas de muy variada procedencia: portuguesas, inglesas, alemanas y de las Provincias Unidas. Con un terrible número de bajas por ambas partes, especialmente en el lado austriaco, el ejército de Berwick derrotó a su oponente y esta batalla, la batalla de Almansa, habría de decidir definitivamente el rumbo de la guerra en favor de Felipe V. «Para recompensar a Berwick de esta victoria –comenta Coxe[32]– que fue, puede decirse con razón, la salvación de España, le concedió Felipe el título y rango de grande de España, con el nombre del duque de Liria y de Gérica. A la ciudad de Almansa se le otorgaron también privilegios especiales, y más tarde se erigió en el campo de batalla una columna con una inscripción, a fin de perpetuar el recuerdo de acontecimiento tan glorioso».

[32] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, I, 317.

La consecuencia más importante e inmediata de la batalla de Almansa, amén de la desmoralización de los aliados[33], fue la ocupación por el ejército hispano-francés de los reinos de Aragón y Valencia. Al día siguiente del combate, el 26 de abril, el Duque de Orleans llega al campo de batalla de Almansa y, tras una ceremonia de homenaje a las tropas de Berwick que habían luchado, retorna con las suyas a Madrid y acto seguido viaja a Tudela donde se le incorporan otras tropas procedentes de Francia. Poco después se presenta en Zaragoza y la conquista con facilidad, según recordará él mismo en carta a Luis XIV el 25 de mayo: «He marchado sobre Zaragoza con la caballería, tanto con objeto de reconocer la plaza como de esparcir el terror en todas partes. Tuvo un éxito feliz esta tentativa; se retiró un cuerpo de tropas enemigas y la ciudad propuso capitular. En vez de escuchar a los diputados, hice avanzar mi artillería, que ni pólvora ni balas tenía, y entonces los magistrados se sometieron a nombre de Zaragoza y de Aragón»[34].

Zaragoza, pues, había caído en manos del Archiduque el 29 de junio de 1706, y fue recuperada por Felipe V a fines de mayo de 1707[35]. La etapa de dominio austriaco había durado así once meses. Valencia, a su vez, había sido tomada algo antes, el 8 de mayo, por el Duque de Berwick. En uno y otro reino se dio al principio una brevísima etapa de cierta tolerancia y comprensión. El Duque de Orleans prometió respetar a los aragoneses y sus fueros, lo que le granjeó el afecto de ellos[36], pero también la suspicacia y recelos de la Corte de Madrid que llegarían a provocar la expulsión del Duque bajo sospecha de un imaginario complot que él habría urdido para sustituir a su sobrino en el trono[37]. En Valencia, tras una representación del reino de 28 de mayo, el monarca, a instancias del propio Duque de Orleans, había concedido el 5 de junio un *perdón general* al «delito de infidelidad en que han incurrido muchos sujetos de aquel Reino»[38]. Orleans representaba así la corriente de comprensión y respeto a los vencidos, mientras tenían lugar otros episodios de signo contrario,

---

[33] Virginia León, *Carlos VI. El emperador que no pudo ser rey de España*, ed. Aguilar, 2003, 115.

[34] En Coxe, *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, I, 318.

[35] Suele darse como fecha de la ocupación de Zaragoza el 26 de mayo [Así v. gr. Kamen, *La Guerra de Sucesión en España*, 283, o José A. Armillas y M.ª Berta Pérez, «La Nueva Planta borbónica en Aragón», en Eliseo Serrano (ed.) *Felipe V y su tiempo. Congreso Internacional*, 2 vols., Zaragoza, 2004; en II, 258]. Sin embargo, en la carta de Berwick del día 25 citada por Coxe (nota anterior) se da a entender que Zaragoza ya se había rendido.

[36] El Conde de Robres se refiere en estos términos a esa entrada conciliadora del Duque de Orleans en Zaragoza: «Así se creyó particularmente en Aragón, donde la entrada del señor Duque de Orleans en Zaragoza toda fue suavidades, dejando los magistrados de reino y ciudad (bien que provisionalmente) en el mismo pie y ejecutando lo propio en los demás pueblos...» *(Historia de las guerras civiles de España*, 362).

En carta de 12 de junio de 1708, El Duque de Gramont le comenta a Torcy que el Duque de Orleans «es adorado tanto por los españoles como por los franceses» (Baudrillart, *Philippe V et la Cour de France, II, 60).*

[37] Martín Gaite, *El proceso de Macanaz*, 79.

[38] El texto del indulto de 5 de junio de 1707, en Mariano Peset Reig, «Notas sobre la abolición de los Fueros de Valencia», *Anuario de Historia del Derecho español*, 42 (1972), 658-659.

como el asedio a Jativa por parte de otro combatiente de Almansa, el caballero d'Asfeld, quien persiguió ferozmente a los habitantes de la ciudad y a los fugitivos de Almansa que allí se habían refugiado. Pero al margen de las escenas bélicas, esta otra corriente de dureza y castigo estará representada por el nuevo embajador francés, Amelot, y por su colaborador Melchor de Macanaz.

B) El texto del Decreto y su génesis

Un mes después de la entrada conciliadora del Duque de Orleans en Zaragoza, y menos de un mes después del perdón general concedido por el rey a Valencia, un Decreto de 29 de junio de 1707, de acuerdo con la línea más dura, pondrá fin al ordenamiento jurídico de ambos reinos, produciéndose en lo jurídico la castellanización de España, o pasándose, en juicio de García Cárcel, de una España horizontal a una España vertical[39].

El texto del Decreto es como sigue:

> «Considerando aver perdido los Reinos de Aragón, i de Valencia, i todos sus habitadores por el rebelion que cometieron, faltando enteramente al juramento de fidelidad, que me hicieron, como a su legitimo Rei, i Señor, todos los fueros, privilegios, essenciones, i libertades, que gozaban, i que con tan liberal mano se les avian concedido, assi por mi, como por los Señores Reyes mis predecessores, particularizandolos en esto de los demas Reinos de esta Corona; i tocandome el dominio absoluto de los referidos Reinos de Aragon, i de Valencia, pues a la circunstancia de ser comprehendidos en los demas que tan legitimamente posseo en esta Monarquia, se añade aora la del justo derecho de la conquista, que de ellos han hecho ultimamente mis armas con el motivo de su rebelion; y considerando tambien que uno de los principales atributos de la soberania es la imposicion, i derogacion de leyes, las quales con la variedad de los tiempos, i mudanza de costumbres, podria yo alterar, aun sin los graves, i fundados motivos, i circunstancias que hoi concurren para ello en lo tocante a los de Aragon, i Valencia.
>
> He juzgado por conveniente (assi por esto, como por mi deseo de reducir todos mis Reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres, i Tribunales, governándose igualmente todos por las leyes de Castilla, tan loables, i plausibles en todo el universo) abolir, i derogar enteramente, como desde luego doi por abolidos, i derogados todos los referidos fueros, privilegios, practica, i costumbre hasta aqui observadas en los referidos Reinos de Aragon, i Valencia, siendo mi voluntad que estos se reduzcan a las Leyes de Castilla, i al uso, practica, i forma de govierno, que se tiene, i ha tenido en ella, i en sus Tribunales sin diferencia alguna en nada, pudiendo obtener por la misma razon mis fidelissimos Vasallos los Castellanos oficios, i empleos en Aragon, i Valencia de la misma manera que los Aragoneses y Valencianos han de poder en adelante gozarlos en Castilla sin ninguna distincion, facilitando yo por este medio a los Castellanos motivos

[39] Ricardo García Cárcel, *Felipe V y la opinión de los españoles*, Madrid, 2002.

> para que acrediten de nuevo los efectos de mi gratitud, dispensando en ellos los mayores premios, i gracias tan merecidas de su experimentada, i acrisolada fidelidad, i dando a los Aragoneses, i Valencianos reciproca e igualmente mayores pruebas de mi benignidad, habilitandolos para lo que no lo estaban, enmedio de la gran libertad de los fueros, que gozaban antes, i ahora quedan abolidos.
>
> En cuya consequencia he resuelto que la Audiencia de Ministros, que se ha formado para Valencia, i la que he mandado se forme para Aragon, se goviernen, i manejen en todo, i por todo como las dos Chancillerias de Valladolid, i Granada, observando literalmente las mismas Regalias, Leyes, Practica, Ordenanzas, i costumbres, que se guardan en estas, sin la menor distincion, i diferencia en nada, excepto en las controversias, i puntos de Jurisdiccion Eclesiastica, i modo de tratarla, que en esto se ha de observar la practica, i estilo, que uviere avido hasta aqui, en consequencia de las Concordias ajustadas con la Sede Apostolica, en que no se deve variar: de cuya resolucion he querido participar al Consejo, para que lo tengan entendido»[40].

Habiendo de analizar luego el contenido y alcance de este Decreto, procede preguntarse ahora cuál fue su causa inmediata o fuente inspiradora, y quién o quienes los agentes que lo hicieron posible. Y más en concreto, habida cuenta de que ya en el reinado de Felipe IV, el Conde-Duque de Olivares había sugerido al rey reducir el gobierno de todos los territorios de España a las leyes de Castilla, unificando así el régimen jurídico nacional, cabe preguntarse si aquel intento inspiró la reforma de 1707 o si ésta, por el contrario, tuvo sus raíces en la concepción francesa del Estado impuesta en España por Luis XIV y Felipe V. O dicho de otra forma, ¿respondía la Nueva Planta de 1707 a un proyecto de origen nacional, haciendo realidad y rehabilitando lo que el Conde-Duque había ideado, o bien era algo fruto de las tesis importadas de Francia?

Efectivamente, en el *Gran Memorial* de 1624, el Conde Duque había expuesto al rey, entre muchas, una reflexión central:

> «*Tenga V. Majd por el negocio más importante de su Monarquía el hacerse rey de España*; quiero decir, señor, que no se contente V. Majd. con

---

[40] Utilizo el texto recogido en el auto tercero del título segundo del libro tercero de Autos Acordados, comprendido en el *Tomo tercero de Autos Acordados, que contiene nueve libros por el orden de títulos de las Leyes de Recopilación, i van en él las Pragmáticas que se imprimieron el año de 1723 al fin del Tomo tercero todos los Autos acordados del Tomo quarto de ella, i otras muchas Pragmáticas, Consultas resueltas, Cédulas, Reales Decretos, i Autos Acordados, que se han aumentado*, Madrid, 1745.

Para mayor facilidad en la consulta, he fraccionado el texto –que figura todo seguido en la edición citada– en tres párrafos, relativos a la introducción, la parte dispositiva de abolición de fueros y privilegios, y la parte final de organización de las Audiencias de Aragón y Valencia.

Sobre la edición de los Decretos de Nueva Planta, véase la advertencia de Jesús Morales Arrizabalaga, *La derogación de los Fueros de Aragón (1707-1711)*, en el núm. 8 de la Colección de Estudios Altoaragoneses, Diputación Provincial de Huesca, 1986, 23, nota 54. El texto que él utiliza, de la edición de 1762, coincide con éste.

> ser rey de Portugal, de Aragón, de Valencia, conde de Barcelona, sino que trabaje y piense con consejo maduro y secreto *por reducir estos reinos de que se compone España al estilo y leyes de Castilla sin ninguna diferencia...* Con todo esto no es negocio que se puede conseguir en limitado tiempo, ni intento que se ha de descubrir a nadie, por confidente que sea, porque su conveniencia no puede estar sujeta a opiniones, y cuanto es posible obrar en prevención y disposición, todo lo puede obrar V. Majd. por sí mismo solo, llevando esta mira con las advertencias breves que aquí señalaré a V. Majd., para que con su prudencia, y la experiencia que los años y negocios le darán, y con el valor que Dios le ha dado, en viendo la ocasión no la pierda *en negocio tan importante que ninguno otro lo es igual*»[41].

Proponía Olivares por tanto en 1624 abordar una operación política, más importante que cualquiera otra, consistente en *castellanizar* jurídicamente a España, haciendo que el monarca fuera rey de España como tal, como una unidad en base a las leyes de Castilla, y no titular de distintos territorios con título diverso. Tal operación, habría de ser realizada con absoluto sigilo y de forma progresiva y lenta («no es negocio que se puede conseguir en limitado tiempo»), con lo cual parece claro que Olivares la presentaba como un ideal al que ir reconduciendo progresivamente el gobierno y la política, y no como medida drástica y tajante que pudiera ser impuesta de la noche a la mañana. Siendo esto así, y aunque no sabemos si al rey le pareció bien o mal, o si, pareciéndole bien, se adoptó alguna medida o decisión de cara a su logro, el caso es que la propuesta del Valido no se llevó a término. La cuestión ahora es, pues, si intentó recuperarse en 1707 lo que Olivares había planteado ochenta y tres años antes, o si el Decreto de 1707 tuvo otra motivación distinta. Para ello, nada mejor que seguir los propios acontecimientos y escuchar lo que decían y escribían los principales protagonistas, que en aquellos momentos eran los reyes Luis XIV y Felipe V, el embajador francés en España Amelot, y el colaborador de éste y regalista confeso, Melchor de Macanaz.

La presencia de Amelot en España fue debida al giro político que tuvo lugar en 1705. La princesa de los Ursinos, que había abandonado España el año anterior, logra permiso de Luis XIV para retornar a Madrid con un nuevo embajador, Michel Amelot de Gournay, consejero del parlamento de París y hombre de su confianza. «Bajo sus órdenes –escribe Baudrillart[42]– el embajador de Francia sería el primer ministro de la monarquía de España. Ella conocía a Amelot y estaba feliz de que Luis XIV se lo concediese: –Era un hombre de honor... dulce, educado, complaciente, bastante firme, y además muy prudente y modesto... él había triunfado en todo–». Amelot era además un regalista convencido, que llegó a Madrid en el mes de mayo de ese año 1705, tres meses antes que la Ursinos, a fin de trabajar, junta-

[41] John H. Elliott y José F. de la Peña, *Memoriales y cartas del Conde Duque de Olivares*, 2 vols., ed. Alfaguara, 1978-1981; en I, 96. Los subrayados son míos.

[42] *Philippe V et la Cour de France*, I, 220-221.

mente con Orry, en la reorganización de la Administración española. Desde entonces hasta la llegada de la segunda esposa de Felipe V, en diciembre de 1714, la princesa gobernará en España con estos y otros colaboradores: con el embajador Amelot hasta septiembre de 1709, fecha en que éste abandonó Madrid.

¿Cuál era el programa político de la princesa de los Ursinos y los reformistas franceses a partir de mediados de 1705? De creer a Baudrillart, el historiador mejor informado del reinado de Felipe V, ese programa constaba de tres puntos: el sometimiento de la alta nobleza, la subordinación de las Ordenes religiosas y «la destrucción de las instituciones nacionales de los países no castellanos»[43]. Y a ese programa se aplicará con empeño el embajador francés, en inmediato contacto con Luis XIV[44].

El embajador Amelot, de extracción burguesa y hombre de toga, conectó en España con otro burgués, togado y regalista, Melchor Rafael de Macanaz, un murciano de Hellín que había estado destinado en Zaragoza y al que en 1706 Amelot asoció como colaborador. Al parecer, lo que Macanaz debía hacer era asesorar al embajador, informarle del estado de la monarquía e ilustrarle sobre la problemática jurídica de posibles reformas. Uno y otro, Amelot y Macanaz, coincidían en su aversión a los fueros de los territorios de la Corona de Aragón o a cualquier manifestación contraria a la deseable unidad jurídica. «En cuanto a los fueros –había escrito Amelot a Orleans el 8 de junio de 1707[45]– sería peligroso dar las menores esperanzas de su conservación. Los fueros sólo son útiles a los criminales». Por su parte, Macanaz, tratando del rechazo de Aragón al paso de tropas y a las compensaciones económicas que exigía, comentó en su pequeño tratado sobre las *Regalías de los señores reyes de Aragón*: «Este gran desorden no nacía de otro principio que de haberles ido los Reyes concediendo cada día privilegios exorbitantes, y aunque fuesen por una vez, o limitados a cierto tiempo, los extendían por fuero, y después en las Cortes lo hacían confirmar y prorrogar hasta otras Cortes; y en estas Cortes se habían tomado más autoridad que la que tiene el Parlamento de Inglaterra...»[46] Uno y otro, pues, eran decididos enemigos del mantenimiento de los fueros.

---

[43] *Philippe V et la Cour de France*, I, 225. Debemos advertir que aunque los estudiosos de los Decretos de Nueva Planta, y en general los del reinado de Felipe V, acostumbran a manejar y citar esta obra, su uso suele ser un tanto epidérmico y desproporcionado con la riqueza de su contenido. Los cinco tomos de Alfred Baudrillart, «Profesor Agregado de Universidad y Doctor en Letras», examinados despacio, constituyen un verdadero arsenal de datos de máxima fiabilidad.

[44] Sobre el protagonismo de Amelot, E. Giménez López, *Gobernar con una misma ley. Sobre la Nueva Planta borbónica en Valencia*, Alicante, 1999.

[45] Cit. en Kamen, *La Guerra de Sucesión en España*, 322.

[46] *Regalías de los señores reyes de Aragón. Discurso jurídico, histórico, político por D. Melchor de Macanaz. Publícale por vez primera* la Biblioteca Jurídica de Autores Españoles, precedido de una noticia sobre la vida y escritos del autor por el Ilmo. Sr. D. Joaquín Maldonado Macanaz, Madrid, 1879, 18.

Luis XIV había conocido el favorable resultado de la batalla de Almansa el 8 de mayo de aquel año 1707. Al día siguiente, es decir, el 9, escribió a Felipe V una carta en la que ponderaba «la pérdida de los enemigos y que la coyuntura a la que se llegaba le daba la oportunidad de restablecer su autoridad en todas las partes de España»[47], lo que no era decir nada respecto al cambio jurídico que se iba a emprender. Sí era más explícita otra carta al mismo destinatario, de 30 de mayo, que cita Baudrillart de forma indirecta, en la cual, según el autor francés, Luis XIV le aconsejaba suprimir los privilegios de Aragón y Valencia y establecer allí un nuevo sistema de gobierno[48]. «Amelot –apostilla Baudrillart– no necesitaba ser empujado en ese camino, que él recorría por sí mismo sin la menor duda... había llegado el momento de poner toda España bajo el pie de Castilla».

¿Quién, pues, tomó la iniciativa de suprimir los fueros en la Corona de Aragón? Parece claro que fue Luis XIV, tanto por las cartas que se acaban de citar –dirigidas por él a Felipe V– como por otra que conocemos del embajador en Madrid al monarca francés. El 13 de junio, a poco más de dos semanas del Decreto, Amelot le comunicaba a Luis XIV: «Ya he logrado convencer a los principales ministros del Rey vuestro nieto, aunque a duras penas...de que, bien mirado, este partido... era el mejor, y que hasta, en cierto sentido, los súbditos de la Corona de Aragón ganarían con el cambio. Lo que V. M. me ha hecho el honor de escribirme acerca de este asunto»[49]. Naturalmente *este partido* no era otro que la operación de suprimir los fueros, de la que el embajador da cuenta al monarca francés sin duda porque él se la había encargado. Ahora bien, Amelot confiesa desde la Corte de Madrid haber convencido para ello a los principales ministros del Rey vuestro nieto, es decir, no a todos, y además *a duras penas*, lo que pone de manifiesto lo arduo de la operación y la división de pareceres en el seno de la cúpula del gobierno de España[50].

Ese gobierno, entonces, estaba constituido por tres piezas distintas. En primer lugar, por el sistema de Consejos heredado de los Austrias. En segundo lugar, por la Secretaría del Despacho Universal, que, siendo todavía única, estaba a

[47] En Baudrillart, *Philippe V et la Cour de France*, I, 290-291. En el por lo demás erudito e informado libro de Martín Gaite, se cita esta carta –con base en el mismo pasaje de Baudrillart– diciendo que fue escrita a su embajador al día siguiente de la batalla de Almansa. Pero el autor francés habla de la carta que escribió Luis XIV no a su embajador sino a su nieto, al día siguiente *de enterarse* de lo de Almansa («Le lendemain même du jour où il avait appris la victoire d'Almanza, le roi de France marquait à son petit-fils que... etc». *El equívoco es claro.* Era imposible que el 26 de abril Luis XIV supiera lo que había sucedido en Almansa.

[48] *Ibidem*, 290.

[49] Tomada del *Archive des Affaires Étrangers* de París, la publicó Martín Gaite, *El proceso de Macanaz*, 83.

[50] Un personaje irlandés, Tobías del Bourk, informaba a Francia el 23 de mayo que en la Corte de Madrid existían dos bandos: el de los que querían abolir los fueros inmediatamente, y el de los que no lo veían claro y creían necesario discutir el problema más despacio (Martín Gaite, *El proceso de Macanaz*, 83).

cargo de Antonio de Ubilla. Y en tercer lugar, y sobre todo, por el llamado *Despacho*, que era una especie de gabinete al que concurrían el embajador, el Secretario del Despacho y otros varios personajes[51].

Así las cosas, ¿quiénes fueron los miembros de la cúpula de gobierno que aceptaron la sugerencia de Amelot de suprimir los fueros de Aragón y Valencia? ¿Qué posiciones había en relación a este problema? Según parece, las posiciones eran tres: la de los que aceptaban la supresión inmediata de los fueros; la de los que se negaban a ello, y la intermedia de quienes, conformes en principio con la decisión, consideraban que el momento no era el adecuado y que había que esperar, reconsiderarlo o hacerlo de otra forma. El Marqués de San Felipe recoge en sus *Comentarios* la posición de los miembros del *Despacho:*

> «Ventilose en el Consejo de Gavinete del Rey Cathólico la questión, de si convenía quitar con Decreto estos Privilegios y Fueros, o viniendo la ocasión, no observarlos, por no exasperar con esta Real deliberación los ánimos de los Cathalanes, que se sacrificarían mil veces por sus fueros. De esta última opinión fueron el Duque de Medina Sydonia, el de Montellano, y el Conde de Frigiliana; pero prevaleció la contraria, seguida de Amelot, Don Francisco Ronquillo, el Duque de Veraguas, y el de San Juan; y se formó y publicó el Decreto con términos, que quitaban toda esperanza al perdón. Esto tuvieron muchos Políticos por intempestivo, y perjudicial al Rey Phelipe, porque añadía el temor otra razón a la pertinacia»[52].

Al mismo episodio, de la deliberación en el *Despacho* sobre la oportunidad de suprimir los fueros, se refiere con mucho mayor detalle Castellví en sus *Narraciones históricas*[53]. Según él fue el Conde de Frigiliana la voz cantante para oponerse a las pretensiones de Amelot, y quien recordó el fracaso del Conde Duque de Olivares cuando intentó lo mismo. Esto quiere decir, respecto a la cuestión planteada antes, que si bien la iniciativa de la supresión de los fueros con Felipe V surgió en el ámbito francés (Luis XIV-Amelot), y se materializó después probablemente con el concurso e ilustración de Macanaz, lo intentado por Olivares en el siglo XVII apareció únicamente como argumento de los que se oponían a la reforma. El Conde de Frigiliana mantuvo así «que de Aragón, Valencia y Cataluña sacaba el rey más ventaja con amor y alhagos que no sacaría

[51] Castellvi publica en un Apéndice documental de sus *Narraciones históricas los Nombres de los sujetos del consejo de gabinete o estado del rey Felipe en el tiempo de tratarse de la abolición y derogación de fueros y privilegios de los reinos de A'ragón, Valencia, principado de Cataluña.* Son los siguientes: «Los duques de Medina Sidonia, el de Montalto, el de Berguas, el de San Juan, siciliano, y el de Montellano, el conde de Aguilar y Frigiliana, el marqués de Mancera, don Francisco Roquillo (*sic*), gobernador del consejo de Castilla y Mr. de Amelot» (II, 435).

[52] *Comentarios de la guerra de España e historia de su rey Phelipe V el Animoso desde el principio de su reynado hasta la paz general del año 1725*, Génova, 1725, 343-344.

[53] II, 404-408. También se ocupa de ello el Conde de Robres en su *Historia de las guerras civiles de España*, 365.

disgustándoles, porque el rey sería precisado a mantener en aquellas provincias después de dominadas un ejército y que era contingente que jamás se les perdiese la memoria de sus fueros y honores; que la situación de las provincias y genio de los naturales dictaba las leyes con que debían regirse... que se figuraban desde luego grandes ventajas a la corona pero que no se discurría de los perjuicios que con el tiempo podrían ocasionarse a la monarquía y al rey y que su sentir era no alterar en cosa los fueros, honores y privilegios... que era más justo y ventajoso, logrando el mismo intento, preferir la suavidad al rigor; que venida la ocasión de una paz y pacificación general, podría entonces el rey lentamente quitar abusos si los había y poco a poco abajar la torcida práctica de los fueros y minorar con interpretaciones los que se opusiesen directamente a la regia autoridad».

Según se ve, la postura de Frigiliana, que era nada menos que presidente del Consejo de Aragón, no era radical ni defendía de forma rotunda a los fueros en sí, pues simplemente consideraba un error político, con más perjuicios que ventajas, intentar suprimirlos. A esa postura se adhirieron los duques de Medina Sidonia y Montellano. La contraria tuvo su portavoz en Ronquillo, a su vez gobernador del Consejo de Castilla, y junto a él se alinearon Amelot y los duques de Veragua y de San Juan. Defendían éstos «que el rey nunca se podía decir serlo sino cuando sus vasallos fuesen mandados con una misma ley, que así cesaba la guerra civil y emulación entre ellos; que los motivos antiguos y presentes que habían dado los reinos al rey y en particular la Cataluña le constituían justo juez para despojarles de sus fueros y privilegios». Consideraban también los abolicionistas –volviendo a la comparación con el siglo XVII– que tenían ahora, en el XVIII, la ventaja estratégica de la alianza de Francia en el seno de la Casa de Borbón, lo que hacía inimaginable que Francia pudiera ayudar a Cataluña como sucedió en el siglo anterior.

El discurso de los abolicionistas de los fueros que transmite Castellví, así como el texto del Marqués de San Felipe, nos hace ver que el enemigo principal objeto de tales pretensiones no era probablemente Aragón ni Valencia, sino Cataluña. Lo que hace pensar que si el primer decreto derogatorio de los fueros se aplicó a Aragón y Valencia, tardando el de Cataluña nueve años más, ello fue debido exclusivamente a una consideración bélica, la de abolir los fueros y privilegios en aquellos territorios que se consideraban vencidos y pacificados, lo que no ocurrirá en Cataluña hasta fines de 1714.

Fuera del gabinete o *Despacho*, la tercera solución, intermedia y de compromiso, la vemos representada por la postura del Duque de Orleans, que tan activo papel había tenido en el sometimiento de los territorios penalizados, y también por la del arzobispo de Zaragoza, el ardoroso felipista Antonio Ibáñez de la Riva. La postura de Orleans, como hemos dicho, fue concesiva y de perdón en Zaragoza como lo será luego en Valencia. Ahora bien, eso no significa –como demostró

Baudrillart[54]– que Orleans defendiera la causa de los fueros. El historiador francés aduce así las siguientes cartas en las que Orleans se manifiesta contra esos fueros en el año 1707, en vísperas del Decreto de abolición:

a) Carta a Amelot el 7 de mayo: «No olvidaré quemar todos los archivos y fueros».
b) Carta a Amelot el 2 de junio: «Es absolutamente necesario reducir Aragón a las leyes de Castilla».
c) Carta a Chamillard el 5 de junio: «Yo estaré a favor de la supresión de los privilegios, pero me parece que es fuerte el grupo en el Consejo de Estado a favor de aragoneses y valencianos».
d) Carta a Amelot el 11 de junio: «No hay persona que hable que no tenga esperanza en la continuación de los fueros».
e) Carta a Luis XIV el 18 de junio: «Yo temería dejar a los aragoneses la esperanza en la conservación de su gobierno, que es necesario que V. M. cambie para poner las mismas leyes que en Castilla».

Orleans, pues, consideraba conveniente suprimir los fueros. Pero no inmediatamente, sino cuando se hubiera conquistado Lérida y procedido a la distribución de las tropas. Por eso, la súbita publicación del Decreto le contraría y el 11 de julio escribe a Amelot:

> «En cuanto al decreto que se ha firmado en Madrid para el establecimiento de las leyes de Castilla en Aragón y la supresión de todos los privilegios, es cosa que yo he enviado a decir más de una vez que era necesario hacer, pero al mismo tiempo os había hecho saber, y también al rey, que era necesario no apresurarse y esperar a la estación del invierno, en la que todas las tropas repartidas por el país nos pondrían en situación de no temer los movimientos que podrían suceder, y evitar al tiempo la mala disposición que ello ocasionará a los pueblos de Cataluña y Valencia respecto a las conquistas que todavía tenemos que hacer alli. Además el decreto está concebido de modo y manera que hace quejarse con justicia a todos aquellos de la nobleza de Aragón que no han prestado juramento al archiduque y han abandonado sus bienes por el servicio del rey, así como a todos los lugares que han guardado fidelidad, como Tarazona y sus dependencias, Jaca, y el pequeño cantón de Caspe y de Moella, que nunca han prestado obediencia al archiduque»[55].

En cuanto al arzobispo de Zaragoza, su posición es muy parecida a la de Orleans. En carta al ministro Grimaldo de 16 de julio de 1707, matiza su entusiasmo borbónico con dos referencias críticas al Decreto. En primer lugar al hecho de que el texto afirme que todos los aragoneses han sido rebeldes –«suponiendo que todos los naturales de este Reyno han sido rebeldes, incluyendo en

[54] *Philippe V et la Cour de France*, II, 57-58.
[55] El texto de esta carta en Baudrillart, *Philippe V et la Cour de France*, II, 58-59.

esta generalidad a los leales (que han sido casi todos los nobles y muchos pueblos y ciudades)»–, y en segundo lugar a su inoportunidad y precipitación: «Y no puedo dexar de decir a V. S. que siempre me persuadí a que se hubiera dilatado la resolución de la extinción total de los fueros hasta que las armas del Rey se hubiesen apoderado de Lérida y Tortosa, que son las dos llabes con que quedaban cerrados y asegurados Aragón y Valencia...y aunque la ocasión del tiempo no aya sido muy oportuna...» etc.[56]

Las protestas del Duque y del Arzobispo apuntan, según vemos, a la precipitación de la medida, pero también a una lacra indiscutible del Decreto –la indiscriminación del castigo– a la que nos referiremos más adelante. En resumen, pues, y por lo que atañe a la génesis del texto, procede decir dos cosas:

1. Según parece, la idea de suprimir la organización jurídica y política de los territorios de la Corona de Aragón, y poner en su lugar la de Castilla, vino de Luis XIV, si bien naturalmente a instancias o tras la información y observaciones técnicas de Amelot-Macanaz. Lo pretendido por el Conde-Duque de Olivares en el siglo XVII sólo fue aducido por los defensores de los fueros como argumento para recordar que antes fracasó lo mismo que ahora se quería imponer[57].

La orden de la supresión fue dada por Luis XIV a su nieto Felipe V y, sobre todo, a su embajador Amelot. Y Macanaz debió ser –lo suponemos pero no lo sabemos– quien ilustró y articuló el mandato de cara al Decreto[58]. Ello pudo tener lugar a mediados de junio de ese año 1707, pues en la carta de Amelot a Luis XIV de 13 del mismo mes, que antes citamos, el embajador parece dar por concluido el período de consultas entre los personajes de la Corte para la realización del Decreto, y el 23 –según confiesa Macanaz en otro documento[59]– él ya estaba en Valencia para ocupar su nuevo destino de juez de confiscaciones.

2. No puede decirse que el Consejo de Aragón hiciera una defensa radical y tajante de los fueros. Y ello, entre otras cosas, porque a raíz de Almansa se produce en ese Consejo una escisión entre los partidarios de Felipe V y los del Archiduque, lo que lleva a una renovación del organismo, y hasta porque el propio Archiduque constituirá otro Consejo de Aragón distinto[60]. Así pues, el

---

[56] La carta la publica Pedro Voltes, «Felipe V y los Fueros de la Corona de Aragón», en *Revista de Estudios Políticos*, 84 (noviembre-diciembre 1955), 97-120; cita en 105.

[57] El profesor Jesús Morales (*La derogación de los Fueros de Aragón*, 41-45) se inclina, no obstante, a restringir la dependencia francesa de las reformas aquí emprendidas, y a destacar la tradición nacional, incluida la propuesta de Olivares.

[58] Baudrillart, *Philippe V et la Cour de France*, I, 227. Martín Gaite, *El proceso de Macanaz*, 83. Josep Maria Gay Escoda, «La gènesi del Decret de Nova Planta de Catalunya. Edició de la consulta original del "Consejo de Castilla", de 13 de juny de 1715», en *Revista Jurídica de Cataluña* n.º 1 y 2 (1982), 7-41 y 261-347; vid. 10, nota 10.

[59] «Vísperas de S. Juan llegué a Valencia...». En Peset, «Notas...», 674, nota 26.

[60] Véase el epígrafe «La extinción del Consejo de Aragón» en el libro de Jon Arrieta Alberdi, *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza, 1994, 207 y ss.

Consejo de Aragón que se enfrenta a la coyuntura del Decreto abolidor de los fueros, es un Consejo renovado y en cierto sentido domesticado. Y en cuanto a la defensa de Frigiliana en el Consejo de gabinete, debe recordarse que fue una defensa moderada, táctica y posibilista, a pesar de que se jugaba en ella nada menos que la pervivencia del organismo que presidía. No debe olvidarse, en fin, que Frigiliana fue presidente del Consejo de Aragón, donde desplazó al Duque de Montalto, gracias precisamente a una maniobra del embajador Amelot, artífice del Decreto. En resumidas cuentas, Frigiliana hizo lo que pudo; es decir, poco.

C) **El contenido del Decreto**

A tenor del fraccionamiento del texto del Decreto que antes hicimos, éste consta de tres partes claramente diferenciadas: una declarativa, que corresponde a la exposición de motivos, y otras dos dispositivas referidas a la abolición de los fueros y a la nueva organización de las Audiencias. Procede así examinar ahora por separado cada una de esas tres partes.

La exposición de motivos contiene la justificación del Decreto mismo y de las medidas que se adoptan. Según sus palabras introductorias, los reinos de Aragón y Valencia, «i todos sus habitadores», han perdido todos los fueros, privilegios, exenciones y libertades «por el rebelión que cometieron». Se afirma así la generalidad de la culpa, en la que han incurrido todos los habitantes de los dos reinos, y la evidencia de la rebelión. Ahora bien, ¿fue absolutamente general la culpa, es decir, el alineamiento con el Archiduque contra Felipe V?; ¿se produjo en realidad una *rebelión?*

A la primera pregunta, a tenor de lo que hemos visto hasta aquí, hay que contestar negativamente. Felipe V había sido acogido calurosamente en Aragón, sin que su presencia provocara señales de hostilidad. En Barcelona recibió directamente en 1701 el juramento de fidelidad de los súbditos, y en Aragón indirectamente, a través de la reina, al año siguiente. El reino de Valencia, en cambio, que en estos episodios de la Nueva Planta parece llevar siempre la peor parte, no vio a la reina ni al rey. Así pues, el recibimiento inicial a Felipe V en Aragón fue satisfactorio, y ello contando con que los franceses provocaban siempre una cierta hostilidad. «Porque aunque todos los españoles universalmente eran enemigos de los franceses –escribió el Conde de Robres[61]–... con todo no era igual en todos la aversión. Los castellanos, separados de los aragoneses, unieron estrechísima hereditaria liga con la Francia... Los señores Reyes de Aragón, apenas expelieron los moros de su Corona, mantuvieron perpétuas guerras con la Corona

El Consejo de Aragón del Archiduque, y los otros organismos de su administración, han sido estudiados en la tesis doctoral de José Solís Fernández, *La Administración española del Archiduque Carlos de Austria*, 2 vols., Facultad de Derecho, Universidad de Castilla-La Mancha, Albacete, Curso 1998-1999.

[61] *Historia de las guerras civiles de España*, 29.

Cristianísima... por lo que, siendo natural el odio de Aragón y Francia, y accidental solamente el de Francia y Castilla, era más fácil conformar estos dos pueblos que aquellos, y por lo mismo más en Castilla que en Aragón encontraron acogida favorable las sugestiones de los Ministros franceses en favor del señor Felipe V».

Pese a esos condicionamientos, y pese a los signos de francofobia habidos en Aragón en el siglo XVII al aprobar las Cortes algunas leyes que prohibían a los franceses el comercio[62], Felipe V fue recibido en el reino con normalidad. Y cuando, con el inicio de la contienda, se agrupan los territorios de España a favor de uno u otro de los contendientes, Aragón no adopta una postura unívoca y homogénea, pudiendo incluso cuestionarse que hubiera una *rebelión* como tal. En este punto, ya en los testimonios de la época nos encontramos con las dos interpretaciones. La de los que sostienen la tesis de que hubo desobediencia, como es el caso de Macanaz al afirmar que catalanes, aragoneses y valencianos han cometido *delito de rebelión*[63], y la de los que lo niegan. Entre estos últimos, el Conde de Robres argumentó que únicamente podía llamarse *rebelde* a un reino cuando no sólo el pueblo, sino sus representantes niegan obediencia al monarca. Y al igual que no cabría decir que Castilla se rebeló contra Carlos V porque algunos pueblos y ciudades se levantaran contra él en la guerra de las Comunidades, tampoco aquí cabría hablar de una rebelión del reino, y mucho menos de una rebelión general de todos sus habitantes, pues «mirado el todo de la Corona de Aragón, o cada una de sus provincias, la mayor parte de los prelados y cabildos, de los nobles e hidalgos y muchas universidades no cooperaron en la proclamación del señor Archiduque; pues ¿cómo puede ni el todo de la Corona, ni alguno de los reinos que la componen, ser tratado del señor Felipe V como rebelde?»[64].

Ahora bien, con independencia de si el rechazo a Felipe V puede o no ser calificado de *rebelión*[65], y aun aceptándolo como tal, es claro que unos se rebelaron pero otros no. En cierta carta de 16 de julio de 1707, del arzobispo de Zaragoza al ministro Grimaldo, titular de la Secretaría del Despacho de Guerra y Hacienda, se hacía referencia, al borde mismo del Decreto derogatorio, a la actitud de los aragoneses que habían sido leales:

> «... siendo cierto y constante que casi todos los Nobles, Cavalleros y Personas principales de esta Ciudad y de las demas de Aragon han sido fidelissimos, saliendose muchos de este Reyno a los de Castilla y Navarra y quedandose otros por no desemparar a sus mugeres, hijos y familias padeciendo muchos ultrages y desperdicios de sus haciendas y los ausentes total

---

[62] KAMEN, *La Guerra de Sucesión en España*, 277.

[63] «Regalías, intereses y derechos que por la rebelión de los tres reinos Aragón, Cataluña y Valencia han recaído en la Corona», en *Regalías de los señores Reyes de Aragón*, 27.

[64] *Historia de las guerras civiles de España*, 371.

[65] Sobre los conceptos de rebelión y *traición*, MORALES, *La derogación de los Fueros de Aragón*, 37-39.

> desolacion de sus bienes y rentas; y algunas ciudades se han conservado fidelissimas como son Tarazona, Jacca, Borja; y algunas Villas han sido saqueadas y destruydas por los sediciosos como son Maella, Villarroya de la Comunidad de Calatayud, Fraga, Mallen y Borja y otras han sido maltratadas y robadas sus haciendas como son las villas de Tauste, Epila, La Almunia, Jabuenca, Tierga, Trasobares, Aranda de Xarque y todos los lugares que estan en la falda de Moncayo y en las cercanías de Tarazona. Y otras Villas han sido notoriamente muy leales y padecido mucho por ello como son las villas de Caspe, Yxar, Sadaba, Sos, Alcorissa, Albalate del Arzobispo, Urrea de Yxar, Alloza, Ariño, Mediana, Longares, Ojosnegros, Monreal del Campo, Bujaraloz, y otros del Reyno»[66].

La rebelión, según parece, fue más bien cosa de los bajos estratos sociales: el campesinado y el bajo clero. Los superiores, buena parte de la alta nobleza y algunas importantes villas aragonesas habrían mantenido la lealtad al rey francés. En resumen, y en base a los estudios llevados a cabo sobre esta cuestión[67], podría decirse lo siguiente:

– La nobleza apoyó preferentemente a Felipe V. Así lo hicieron los Duques de Alba e Híjar; los Marqueses de Ariza, Vilueña, Camarasa, Aytona, San Miguel, Campo Real, Lazán y Santa Coloma; y los Condes de Ricla, Sobatillas, Aranda, Baños Perelada, Pliego, San Clemente y Guara. Apoyaron en cambio al Archiduque los Marqueses de Castro Pinos, Coscojuela y Boril, y los Condes de Sástago, Fuentes y Plasencia.

– La actitud del estamento eclesiástico en iglesias y parroquias debió arrastrar a los fieles que acudían a ellas, por lo que suele coincidir la orientación del clero con la de los habitantes de villas y ciudades. El gran bastión del felipismo fue el arzobispo de Zaragoza, don Antonio Ibáñez de la Riva, que había sido virrey y capitán general del reino, y que fue autor de un *Dictamen* el 15 de julio, donde informa de la adscripción política de eclesiásticos y religiosos. Como partidarios del Archiduque figuran a su vez los obispos de Huesca y Albarracín, los abades de Montearagón y San Juan de la Peña, los deanes de Alcañiz y Daroca, y los canónigos de Zaragoza, Teruel, Barbastro, Daroca, Monzón y Albelda.

– Las comunidades religiosas fueron preferentemente pro borbónicas. Tal fue el caso de los conventos femeninos de monjas bernardas, carmelitas, dominicas y franciscanas del convento de Jerusalén, y de los masculinos de agustinos, cartujos, dominicos, mercedarios y trinitarios descalzos. Por su parte, como afectos al Archiduque aparecen dos comunidades de monjas (las del Santo Sepulcro y las franciscanas de Santa Catalina) y siete de religiosos (agustinos descalzos de

---

[66] La carta la publica Kamen, *La Guerra de Sucesión en España*, 289.

[67] Morales, *La derogación de los Fueros de Aragón*, 64-65; Gonzalo Borras Gualis, *La Guerra de Sucesión en Zaragoza*, Zaragoza, 1972; Ángela Atienza López, «El clero de Aragón frente al conflicto sucesorio», en *Felipe V y su tiempo*, I, 375-396.

Aytona y del Portillo, carmelitas descalzos, franciscanos de San Diego, jerónimos de Santa Engracia, mínimos de la Victoria y bernardos de Santa Fe). Hubo otras comunidades religiosas, en fin, en que la posición de monjas y frailes aparece dividida. Entre estos últimos figurarán los jesuitas.

A tenor de estos datos era lógicamente impropio e injusto hablar en Aragón de la rebelión de «todos sus habitadores», y fue precisamente esa generalización de la presunta culpa, según veremos, una de las causas principales de la crispada reacción que el Decreto provocó. Por otra parte se da por descontado que la ruptura del juramento de fidelidad acarrea inexorablemente la pérdida de todos los fueros, privilegios, exenciones y libertades.

El rey, según afirma el Decreto, tiene ahora el *dominio absoluto* sobre los reinos de Aragón y Valencia por dos razones que se presentan como distintas y acumulativas[68]: el que esos reinos figuren con los demás en el conjunto de la monarquía de la que el rey es titular, es decir, el ser rey de ellos por herencia, y el derecho de conquista con motivo de su rebelión. Nada habría que decir, de acuerdo con los parámetros jurídicos de la época, respecto a la legitimidad y dominio absoluto de lo ganado por conquista, es decir, de lo que constituye la segunda razón. Mucho más problemático resulta aceptar la primera, habida cuenta de que en un régimen paccionado, como el de la Corona de Aragón, difícilmente puede hablarse de un *dominio absoluto* del monarca, que sí manda, pero ateniéndose al pacto explícita o tácitamente convenido con los súbditos[69].

---

[68] «... pues a la circunstancia de ser comprehendidos en los demás *(reinos)* que tan legítimamente posseo en esta Monarquía, se añade ahora la del justo derecho de la conquista, que de ellos han hecho últimamente mis armas con el motivo de su rebelión».

[69] En los modernos historiadores del Derecho que han comentado esta cuestión, cabe apreciar los dos enfoques: el del que da por bueno el razonamiento de Felipe V, y el del que lo rechaza. He aquí ambos:

Francisco Tomás y Valiente escribe: «Este párrafo podrá gustarnos o no si lo enjuiciamos partiendo desde una mentalidad actual, pero yo debo señalar que su contenido es impecable desde el punto de vista del absolutismo y que refleja con plena corrección la lógica política de aquel régimen.

En él el monarca era titular de la soberanía y estaba desligado del Derecho («princeps legibus solutus est») por encima de él. Si el monarca juraba respetar y respetaba el derecho de cada reino era porque a cambio del juramento regnícola de fidelidad a la persona del rey éste aceptaba como límites de su soberanía las leyes y costumbres de cada reino. Ahora bien, desde el momento en que un reino, en este caso todos los de la Corona de Aragón, faltaba a su juramento de fidelidad al rey, éste se consideraba desligado también del suyo, de su obligado respeto al derecho de los reinos rebeldes» («Los Decretos de Nueva Planta», en el vol. IV de las *Obras Completas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, 3443-3454; cita en 3447).

Y Jesús Lalinde Abadía: «El monarca considera que los habitantes de ellos *(de los reinos de Aragón y Valencia)* han perdido los fueros, privilegios, exenciones y libertades de que gozaban por la rebelión, faltando al juramento de fidelidad que le habían prestado, y estima que reúne dos títulos para tomar la decisión que adopta, y son los del dominio absoluto que le corresponde y el derecho de conquista. Este último título era discutible, como siempre lo será el de la violencia como

Partiendo de esa soberanía, la exposición de motivos se cierra dando por supuesto que uno de los atributos de ella «es la imposición y derogación de leyes». Y esa facultad es fundamentada también de doble manera. De un lado en el derecho de conquista inherente a la rebelión, lo que podría parecer aceptable si se acepta la rebelión misma, y de otro en el propio concepto de soberanía, lo que resultaría inadecuado en Aragón con un régimen de leyes pactadas, e incluso tal vez en Castilla donde determinadas leyes tenían el carácter de *pactos* o *contratos*[70]. En Cataluña un jurista como Tomás Mieres señaló en su *Apparatus super Constitutionibus Curiarum Generalium Cathaloniae*, que «la facultad de legislar de Derecho natural, de gentes y civil, se limita al rey por Derecho de Cataluña, porque debe intervenir para ello la aprobación y consentimiento de los brazos (de las Cortes)», y en la *Proclamación cathólica a la Mag. piadosa de Felipe el Grande, por los Consellers de Barcelona*, del año 1640, se afirmó que el rey «aunque es señor de leyes, no lo es de contratos que hace con sus vasallos». A su vez en Valencia, un jurista como Belluga sostiene en su *Speculum principum* «que estas leyes hechas en la Corte, si se da dinero por el pueblo, como suele suceder, se transforman en contrato». No parece, pues, que constituya un atributo automático de la soberanía la imposición y derogación de cualquier tipo de leyes.

Tras la exposición de motivos, la primera de las dos disposiciones del Decreto procede a derogar los «fueros, privilegios, práctica y costumbre» de los dos reinos, sustituyéndolos por las *loables* y *plausibles* leyes de Castilla, así como a declarar abiertos y accesibles los oficios públicos de las dos Coronas a los súbditos de ambas, o, más precisamente, a habilitar a los castellanos para ocupar oficios en la Corona de Aragón, y a los aragoneses y valencianos para ocuparlos en Castilla.

La segunda de las disposiciones ordena que las Audiencias que se establecen en Valencia y Aragón se gobiernen como las Chancillerías de Valladolid y Granada. A este respecto conviene recordar que, en la Corona de Aragón, la Audiencia de Cataluña había sido reorganizada a fines del siglo XV con ocho «juristas solemnes», que entendían de asuntos civiles, y dos *jutges de cort* para los criminales. Al aumentar luego el número de aquéllos, quedaron distribuidos en dos salas, pudiéndose recurrir de la una a la otra y decidiendo en última instancia el pleno. En cuanto a Valencia, Fernando el Católico había establecido un *Consell e Audiencia real* presidido por el *portant veus* del gobernador general y luego por el virrey. Y a su vez, en Aragón las Cortes promulgaron diversas dispo-

---

fuente del Derecho, pero el otro, históricamente, era totalmente falso, pues no había heredado un "dominio absoluto"...» (*Los Fueros de Aragón*, Zaragoza, 1976, 129-130).

[70] V. gr. *Ley pacto promulgada por el rey Juan II de Castilla en las Cortes de Valladolid*, de 5 de mayo de 1442. Recogida en la *Novísima Recopilación*, 3, 5, 8. Sigo a Alfonso García-Gallo, *Manual de Historia del Derecho español*, 2 tomos, Madrid, 1984; en I, epígrafe 418 y las fuentes correspondientes. Véase también, del mismo autor, «El pactismo en el reino de Castilla y su proyección en América», en *El pactismo en la historia de España*, 143-168.

siciones «sobre reparo de la Audiencia real», compuesta entonces por cuatro consejeros con sede en Zaragoza, si bien la más importante jurisdicción recayó en el Justicia Mayor, quien juzgaba asistido de sus lugartenientes, y cuya significación e importancia decayó desde las Cortes de Tarazona de 1592 en que el Justicia y sus colaboradores quedaron sujetos a la autoridad del monarca. Este era, en fin, el panorama de la administración de justicia en la Corona de Aragón cuando llega el mandato de que las Audiencias de Valencia y Zaragoza se ajusten al estilo de las Chancillerías de Valladolid y Granada, dos organismos de historia desacompasada, habida cuenta de que la vallisoletana tenía una más larga trayectoria y compleja génesis, y se había establecido en la ciudad castellana en 1442, mientras la andaluza, procedente de la creada en Ciudad Real en 1494, funcionaba en Granada desde 1505. Las Audiencias y Chancillerías de Valladolid y Granada, que ahora se toman como modelo, habían funcionado fundamentalmente como tribunales de apelación o suplicación, en pleitos civiles a través de los oidores, y en causas criminales mediante alcaldes de Corte –luego *alcaldes del crimen*–, y ello sin perjuicio de ser ocasionalmente tribunales de primera instancia en los *casos de corte*, o en algunos otros como los pleitos sobre términos de concejos, de fuerzas de las autoridades eclesiásticas o de hidalguía[71].

Refiriéndose a esta reforma en Aragón, Macanaz escribirá en 1713: «En el año de 1707 se estableció allí una Chancillería igual en todo a la que se puso en Valencia y después en el de 1711 se redujo a una audiencia que hoy hay y se experimenta no tanto desorden como en Valencia, pero muy poco menos, y convendrá reducirla en el todo como se ha propuesto para Valencia, y lo mismo todo lo demás del Gobierno del reino, de las tropas y finanzas»[72].

III. EL DECRETO RECTIFICADOR DE 29 DE JULIO DE 1707

El radical Decreto de 29 de junio, con la abolición del régimen jurídico aragonés, convertía en relativamente obsoleto el gran órgano de la Administración central referido a la Corona, es decir, el Consejo de Aragón, que será suprimido casi a continuación. Por otra parte el Decreto derogador de los fueros había provocado una reacción muy negativa, basada sobre todo en la generalización de un castigo que no distinguía a los que habían pasado a la obediencia del Archiduque de aquellos otros que seguían fieles a Felipe de Anjou. Ello habría de dar pie a un Decreto rectificador el 29 de julio.

---

[71] El mejor resumen sobre las Audiencias castellanas se encuentra en la introducción de Alfonso García-Gallo a su estudio «Las Audiencias de Indias: su origen y caracteres», en *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho indiano*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, 889-951. Me he ocupado también del tema en mi *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*, Madrid, 2003, 778-780.

[72] *Regalías de los señores reyes de Aragón*, 21-22.

A) **Supresión del Consejo de Aragón**

El Consejo de Aragón, que era el órgano político-administrativo por antonomasia de la Corona, con longevas raíces medievales, había sido reorganizado en 1494 y constaba de un vicecanciller como presidente y cinco consejeros llamados regentes (entre esos seis, dos aragoneses, dos catalanes y dos valencianos), y otro que era el tesorero general de la Corona. Siguió en rango al Consejo de Castilla, aunque ese segundo puesto le fue disputado en ocasiones por el Consejo de la Inquisición[73].

Al parecer el Consejo se ocupó algo tardíamente de los problemas de la Guerra de Sucesión que, por otra parte, ocasionó en su seno la consiguiente división de austracistas y felipistas. Esta doble filiación política quedará patente cuando, con ocasión de ciertos decretos de 17 y 21 de junio de 1706 que decidían el traslado de los consejeros a Guadalajara y a Burgos, se determinó que los que no fuesen quedaran suspendidos en el ejercicio de sus funciones. Del primigenio Consejo, algunos de sus componentes se habían trasladado a Madrid; otros, como el propio presidente, fueron sustituidos (según dijimos, el duque de Montalto por el Conde de Frigiliana), y otros fueron nombrados en octubre de 1706 para reemplazar a los que figuraban en el Consejo de Aragón paralelo o *intruso,* es decir, en el constituido por el Archiduque. A principios de 1707, un decreto de 3 de marzo exonera de culpa a muchos de los consejeros considerados hasta entonces rebeldes.

Parece claro el protagonismo de Macanaz en la supresión del Consejo de Aragón. En cierto documento publicado por Martín Gaite[74], Macanaz se acoge a la opinión del Marqués de Villena para propugnar la supresión del Consejo. «El marqués de Villena –comenta– que ha servido en Aragón y Cataluña bajo la mano del Consejo es de sentir que con él jamás se adelantará el servicio del Rey, y así decía muchas veces: Si yo llegase a ser ocho días Presidente de Aragón bajo la mano de un Rey de resolución, haré todo empeño para que este Consejo se consuma». No figura la fecha de este documento tan significativo, pero sí nos consta en otro –aun sin fecha precisa– que, estando en Valencia, es decir, a partir de fines de junio de ese año 1707, Macanaz confesó que él había propuesto la supresión del Consejo de Aragón y su integración en el Consejo de Castilla. Así en cierto papel comenta los forcejeos del presidente de Castilla, Ronquillo, y del Consejo de Aragón, a propósito de instituir en Valencia una Audiencia o una Chancillería[75], para declarar con meridiana claridad: «yo consulté que este

[73] Sobre este organismo, Jon Arrieta Alberdi, *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza 1994. Lo relativo a la última etapa y supresión, en pp. 207-227.

[74] *El proceso de Macanaz*, 82.

[75] Sobre la compleja diferenciación de Audiencias y Chancillerías castellanas, García-Gallo, *Las Audiencias de Indias*, 896 y ss.

Consejo se incorporase al de Castilla con todos sus miembros, y al presidente que era el conde de Frigiliana se le diese la Presidencia de Indias que estaba vacante»[76].

Como puede verse, Macanaz confiesa que él consultó o propuso dos cosas: que se extinguiera el Consejo de Aragón, integrándose en el de Castilla, y que a su presidente se le hiciera presidente del Consejo de Indias. Y ¿qué sucedió? Sabemos que efectivamente Rodrigo Manuel Manrique de Lara, Conde de Frigiliana, fue nombrado presidente del Consejo de Indias[77], con lo que es de suponer que si Macanaz sugirió ese nombramiento y fue aceptado, la supresión del Consejo de Aragón se debiera en buena medida también a que Macanaz, en la misma consulta, la había propuesto.

La supresión del Consejo se efectuó por decreto de 15 de julio de 1707. El texto mostraba la conexión de esta medida con el decreto derogador de los fueros; ordenaba la integración de los asuntos aragoneses en el Consejo y Cámara de Castilla (en la Cámara se estableció para ellos una Secretaría de Gracia y Justicia y Real Patronato por lo tocante a los Reynos de la Corona de Aragón), y preveía el destino de los papeles de los territorios mediterráneos en el Consejo de Italia, y el de los de la Orden de Montesa en el Consejo de Ordenes:

> «Por decreto de 29 de Junio próximo fui servido mandar, que los Reynos de Aragón y Valencia se reduxesen a las leyes de Castilla, y al uso, práctica y forma de gobierno que se ha tenido y tiene en sus Tribunales sin diferencia alguna; y habiendo resuelto ahora extinguir el Consejo de Aragón, y que todos los negocios del continente de España, que corrían por su direccion, se gobiernen por el Consejo y la Cámara, se tendrá entendido en él así, para cuidar de estas dependencias con la aplicación, fineza y zelo que me asegura la acertada direccion de tan grave Senado. Y respecto de ser ultramarino el Reyno de Cerdeña, y la isla y puerto de Menorca, he resuelto, que estos territorios, como tambien el de la isla y puerto de Mallorca, quando esté recuperada, se agreguen al Consejo de Italia, y al de Ordenes lo dependiente de la Orden de Montesa; de que he prevenido a estos Tribunales»[78].

B) La reacción al Decreto de 29 de junio

El Decreto derogatorio de los fueros, dado su radicalismo y celeridad de tramitación, produjo en Aragón y Valencia profunda contrariedad y rechazo, y ello tanto por la dureza de la medida como por la generalización del castigo que afectaba de igual forma a los que habían permanecido leales y a los que habían apo-

[76] Peset, *Notas sobre la abolición de los fueros de Valencia*, 674, nota 26.

[77] Gildas Bernard, *Le Secrétariat d'État et le Conseil espagnol des Indes (1700-1808)*, Ginebra-París 1972, 7, nota 31, y 278.

[78] *Novísima Recopilación*, IV, V, IX.

yado al Archiduque. Esa injusta generalización constituye ciertamente el *leit motiv* de las protestas de uno y otro reino.

Zaragoza y Valencia, según recuerda el Conde de Robres[79], preparan sendos memoriales de protesta, pero mientras en Zaragoza no se permitió que se diese a la imprenta, en Valencia un escrito redactado por Blanquer y Ortí negaba que hubiera habido rebelión y que además los sectores sociales más calificados habían sido fieles, constituyendo los desafectos el «tumulto de lo más despreciable que se juntó de todo el Reino»[80].

En Aragón sintomatizan el rechazo tanto un felipista declarado, el arzobispo de Zaragoza, don Antonio Ibáñez de la Riva, como un apasionado fuerista, José de Sisón y Ferrer. Ya nos referimos antes a la carta que el arzobispo había remitido a Grimaldo el 16 de julio, es decir, dos semanas después del decreto derogatorio, de la que son ahora de destacar estos pasajes:

> «El tercer punto toca al desconsuelo que ha causado a los aragoneses la extinción de las libertades, privilegios y estilos con que han sido criados, al mismo tiempo que se les pide una contribucion tan excesiba, suponiendo que todos los naturales de este Reyno han sido rebeldes, incluyendo en esta generalidad a los leales (que han sido casi todos los nobles y muchos pueblos y ciudades). A este punto respondo que es assi que ha causado algun resentimiento a estos naturales acostumbrados a vivir con la libertad de sus fueros verse aora pribados de ellos...no pueden estos naturales justificar sustancialmente estas quexas y solo reparo en el desconsuelo que ha causado a los leales una clausula del Real Decreto que dice 'Que todos los habitadores de este Reyno cometieron el delito de rebelion contra el Rey', siendo lo cierto y constante que casi todos los nobles, cavalleros y personas principales de esta ciudad y de las demas de Aragón han sido fidelissimas saliendose muchos de este Reyno a los de Castilla y Navarra»[81].

Esto lo decía un partidario del Borbón, que no era precisamente sospechoso. Y más o menos lo mismo, de forma más terminante y rotunda, es lo que decía Sisón en otra carta a Grimaldo el 14 de julio:

> «No ha havido un solo aragonés (aun de los que han sido mas fieles y celosos del Real Servicio) a quien este decreto no haya penetrado el corazón y resfriado el amor y celo que han profesado, dejando los ánimos preparados para contrarias inclinaciones, sintiendo vivamente que haviendo havido tantos fieles, con la palabra *todos* les alcance a ellos y a toda la nacion el borron perpetuo de la infidelidad, reconociendo aora malograda su constancia, pues con el govierno del Archiduque padecieron tantas mortificaciones y en el de Su Majestad hallan un común desprecio»[82].

---

[79] *Historia de las guerras civiles de España*, 368-369.

[80] Peset, *Notas sobre la abolición de los fueros de Valencia*, 661 y ss.

[81] En Voltes, «Felipe V y los fueros de la Corona de Aragón», 105.

[82] *Ibidem*, 107-108.

Maneja luego Sisón dos argumentos más originales. De un lado asegura que este mal trato a los que han sido leales debe satisfacer a quienes no lo fueron, pues éstos confiarán en que aquéllos, despechados por el injusto trato recibido, abandonen a quien tan mal les trata y cambien de partido, con lo que el decreto habría producido en realidad un efecto perverso y contradictorio. De otro, intentando congraciarse con el rey Felipe y hacer cambiar su voluntad, plantea la hipótesis de que ese castigo indiscriminado e injusto se daba no a la voluntad del monarca, sino a la envidia y desafecto de los castellanos: «atribuian este decreto mas al odio antiguo con que los castellanos an mirado siempre este Reyno que no a la voluntad del Rey nuestro Señor, de quien aun les queda esperanza que le ha de mandar reformar, pues sin ella ya tendrían arrancados todos los corazones».

Había pues acuerdo, entre los aragoneses de unas y otras tendencias, en que la generalidad del castigo había sido un error. Y más o menos lo mismo pensaba un destacado francés, el Duque de Orleans, quien en cierta carta de 11 de julio sostenía que era preciso un segundo decreto que mitigara y corrigiera los errores del primero, «a fin de dar alguna distinción y algún honor particular a aquellos que habían sido buenos, diferenciándoles de los malintencionados que esperan ahora atraer a su partido todo el cuerpo de la nobleza, que al menos había sido hasta aquí indiferente»[83]. Todo condujo, en fin, a un segundo decreto, aclaratorio y rectificatorio del primero, que el rey dio el 29 de julio.

C) La pseudorectificación: Decreto de 29 de julio

El 29 de julio Felipe V dicta un nuevo decreto disponiendo, según aparece en el volumen de los Autos Acordados[84] que, «a las buenos vassallos de Aragón i Valencia se mantengan sus fueros i essenciones, excepto el modo de govierno, leyes i fueros, pues en todo el continente de España deben ser unos mismos». El texto del decreto dice así:

> «Por mi Real Decreto de 29 de Junio proximo fui servido derogar todos los fueros, leyes, usos i costumbres de los Reinos de Aragón i Valencia, mandando se goviernen por las leyes de Castilla.
>
> Y respecto de que en los motivos que en el citado Decreto se expressan, suenan generalmente comprehendidos ambos Reinos i sus habitadores, por aver ocasionado sus motivos la mayor parte de los pueblos; i porque muchos de ellos, i de las ciudades, villas i lugares, i demas comunes i particulares, assí eclesiásticos como seculares, i en todos los más de los nobles, cavalleros, infanzones, hidalgos i ciudadanos honrados, han sido mui finos i leales, padeciendo la pérdida de sus haciendas i otras persecuciones i trabajos, que

[83] En Baudrillart, *Philippe V et la Cour de France*, II, 59.

[84] *Tomo Tercero de Autos Acordados*, libro III, título II, auto IV.

> ha sufrido su constante i acrisolada fidelidad, i siendo esto notorio, en ningún caso puede averse entendido con razón fuesse mi real ánimo notar ni castigar como delinquentes a los que conozco por leales. Pero para que más claramente conste de esta distinción, no solo declaro que la mayor parte de la nobleza i muchos pueblos enteros han conservado en ambos Reinos pura e indemne su fidelidad, rindiéndose solo a la fuerza incontrastable de los enemigos los que no han podido defenderse; pero también les concedo la manutención de todos sus privilegios, essenciones, franquezas i libertades concedidas por los señores reyes mis antecessores, o por otro justo título adquiridas, de que mandaré expedir nuevas confirmaciones a favor de los referidos lugares, casas, familias i personas, de cuya fidelidad estoi enterado; no entendiéndose esto en quanto al modo de govierno, leyes i fueros de dichos Reinos, assí porque los que gozaban i la diferencia de govierno fue en gran parte ocasión de las turbaciones passadas, como porque en el modo de governarse los Reinos i pueblos no deve aver diferencia de leyes i estilos, que han de ser comunes a todos para la conservación de la paz i humana sociedad, i porque mi real intención es que todo el continente de España se govierne por unas mismas leyes, en que son más interessados aragoneses i valencianos por la comunicación que mi benignidad les franquea con los castellanos en los puestos, honores i otras conveniencias que van experimentando en los Reinos de Castilla algunos de los leales vassallos de Aragón i Valencia»[85].

Como puede verse, el decreto de julio reconoce en su exposición de motivos el error del castigo indiscriminado que había sancionado el decreto de junio. Solo que en vez de reconocerlo paladinamente y sin ambages, y proceder a la rectificación, lo hace de manera indirecta como si se hubiera entendido mal lo que aquel texto quería decir («en ningún caso puede averse entendido con razón fuesse mi real ánimo notar ni castigar como delinquentes a los que conozco por leales»). Tras esta confusa explicación, el decreto no rectifica la medida general (es decir, la supresión de los fueros o la reforma de los tribunales), sino que la confirma, estatuyendo una especie de cláusula de excepción personal para salvaguardar los intereses particulares de aquellos que permanecieron fieles. Podía incluso este decreto haber fijado la presunción de la honorabilidad general y la persecución de aquellos que fueran culpables, pero el procedimiento elegido es justamente del inverso. Se mantiene el castigo general y el rey dispone que salvaguardará los «privilegios, essenciones, franquezas y libertades» de los leales, expidiendo nuevas confirmaciones de esos derechos en favor de los lugares, familias y personas «de cuya fidelidad estoi enterado». Es decir, presunción de culpabilidad, y confirmación de los privilegios de los que hayan sido fieles.

¿Y cómo debía realizarse la rehabilitación? ¿La haría el rey por propia iniciativa o se realizaría a instancia de parte? Esto no lo aclara de forma explícita el

---

[85] En el volumen de Autos Acordados el texto va todo seguido. Aquí diferencio dos párrafos, con punto y aparte, para distinguir la exposición de motivos de la parte dispositiva.

Decreto, aunque podría sobreentenderse que, puesto que el rey se propone expedir confirmaciones en favor de lugares y personas *de cuya fidelidad estoi enterado*, no sería necesaria la petición e instancia de los interesados. Sin embargo de hecho esto no fue así, y algunos de los afectados, tanto villas como particulares, se apresuraron a enviar memoriales solicitando la rehabilitación o la mejora de su *status*[86]. Como consecuencia de ello, a la ciudad de Tarazona, por ejemplo, se le dio título de *Vencedora y Fidelísima*, y a la de Borja de *Ilustre y Fidelísima*, siendo también distinguidas las de Sádaba y Epila. A las villas de Caspe y Fraga se les reconoció la condición de ciudad, obteniendo ventajas otros lugares como Tauste, Híjar, Sos, Albalate, etc. A su vez los particulares solicitaron y obtuvieron empleos públicos, pensiones o sueldos, y hasta la compensación de las pérdidas económicas padecidas mediante la asignación de bienes que se habían confiscado a partidarios del Archiduque. Por lo demás, como observan los autores citados[87], el decreto de 29 de julio no provocó una apreciable satisfacción, habida cuenta de que mantenía la derogación de los fueros, de suerte que los diputados del reino manifestaron su pesar y preocupación al monarca a finales de agosto, mientras el Conde de Jerena hacía notar a Grimaldo, en mayo de 1708, que de los malos y buenos del conflicto, algunos de éstos «están tibios por la aboliciön de los fueros», reconociendo «lo mucho que atrasa para el establecimiento de las nuevas leyes, la esperanza concebida de la restitución de los fueros».

IV. RESTABLECIMIENTO PARCIAL DEL DERECHO ARAGONÉS: EL DECRETO DE 3 DE ABRIL DE 1711

A) Problemas de aplicación e interpretación de los decretos derogadores

El Decreto de 29 de junio, derogador de los fueros, introductor de las leyes de Castilla en Aragón y Valencia, y ordenador de que las Audiencias de Valencia y Aragón se rigiesen por el sistema de las Chancillerías de Valladolid y Granada, era lo suficientemente conciso como para dejar numerosas cuestiones abiertas a la duda y a la interpretación. Por de pronto, el Decreto habla de la Audiencia «que se ha formado» en Valencia y de «la que he mandado se forme» en Aragón, dando así a entender que el tribunal valenciano ya se había constituido y el aragonés estaba por constituir. De otra parte, al ordenar que la Audiencia de

[86] Armillas-Pérez, «La Nueva Planta borbónica en Aragón», 264-266.

Según Robres, dado el clima de desencanto, las peticiones fueron escasas: «y como lo postrero era incompatible con las exenciones que gozábamos, todas fundadas en nuestras leyes, no se tuvo por merced el ofrecimiento y casi ninguno acudió a solicitar su despacho. Solamente algunos pueblos instaron su ejecución en favor suyo, que se redujo a ciertos honores y distintivos...» *(Historia de las guerras civiles de España,* 369).

[87] *Ibidem*, 266-268.

Valencia y la de Aragón «se goviernen, i manejen en todo, i por todo como las dos Chancillerías de Valladolid i Granada», tanto podría entenderse el texto en sentido global y uniforme, es decir que ambas Audiencias se gobiernen de la misma forma, y que ella sea idéntica a la de las dos Chancillerías (lo que da por supuesto naturalmente que éstas a su vez se gobiernan de la misma forma), como en sentido correlativo, es decir, que la de Valencia se gobierne como la Chancillería de Valladolid, y la de Aragón como la Chancillería de Granada, lo que daría a entender que las dos Chancillerías tenían una normativa o, al menos, una praxis distinta.

Según parece, y aunque resulta inimaginable la absoluta identidad organizativa y funcional de estas dos corporaciones, se estaba pensando en el primer supuesto: en que ambas Audiencias se organizaran de la manera como estaban organizadas las dos Chancillerías. Sólo así se explica que para ilustrarse en la nueva y desconocida praxis, fuera reeditada en Zaragoza en 1733 la *Práctica y formulario de la Real Chancillería de Valladolid*, publicada más de medio siglo antes por el escribano vallisoletano Manuel Fernández de Ayala[88], lo que da a entender que el modelo de Zaragoza no era exclusivamente Granada sino indistintamente cualquiera de las dos ciudades, la castellana o la andaluza. Y por si hubiera alguna duda, la carta de Felipe V de 12 de septiembre de 1707, dirigida a las justicias, ciudades y villas de Aragón, que a continuación comentaremos, habla de que se había ordenado seguir el «estilo y práctica de las Chancillerías de Valladolid y Granada».

Había en consecuencia que conocer la práctica y estilo de las dos Chancillerías, e informar de ello a las justicias y tribunales. Pero además existía un problema previo: que todas esas justicias y tribunales del reino se enteraran de la orden del rey, teniéndose además que establecer, como ha destacado Morales, normas transitorias para aclarar el derecho que debía seguir aplicándose a los pleitos iniciados y no concluidos, así como el modo de sustanciar las apelaciones de sentencias dictadas conforme al ordenamiento vigente antes. Y en última instancia determinar si se consideraban o no válidas las actuaciones realizadas bajo el gobierno del Archiduque, que por cierto serían declaradas nulas en Valencia. Algunos de estos problemas de aplicación del decreto de 29 de junio, y también del de 29 de julio, debieron ser planteados casi inmediatamente a Felipe V, representando el licenciado Lucas Martínez de la Fuente, fiscal de la Audiencia y Chancillería de Zaragoza, el desconocimiento reinante de la orden real de introducir el modelo castellano en la tramitación de las causas civiles y criminales. Ello dio pie a un auto de 10 de septiembre de 1707 que aparece recogido en la citada carta que el día 12 dirigió el monarca «a todas las justicias y jurados de las ciudades, villas y lugares de este Reyno de Aragón, y a cada uno de vos en vues-

[88] Morales Arrizabalaga, *La derogación de los Fueros de Aragón*, 75.

tros distritos y jurisdiciones»[89]. Se hace así referencia en la carta, a partir de la representación del fiscal, a que de esa resolución derogatoria del rey «no tenían noticia muchos pueblos de este Reyno», suplicando el fiscal al monarca dictara provisión encareciendo su conocimiento y cumplimiento, asegurándose también el uso en los instrumentos públicos del papel sellado. De esta suerte, el presidente y oidores dictaron ese auto de 10 de septiembre, del tenor siguiente:

> «Despáchese provisión real para que todas las justicias de las ciudades, villas y lugares de este Reyno, en observancia y cumplimiento de los reales decretos, expedidos por su Magestad en veinte y nueve de junio, y veinte y nueve de julio de este presente año, procedan en todas las causas y pleytos civiles y criminales, que de nuevo se començaren en sus Audiencias y juzgados, según las leyes, práctica y estilo de los Reynos de Castilla, y en los ya inchoados, los prosigan según los fueros, práctica y estilo de este Reyno. Y que todos los pleytos y causas civiles y criminales que de nuevo se empezaren, se substancien en papel sellado, y asimismo todos los instrumentos públicos que de nuevo se hizieren, se otorguen en papel sellado; y los que se compulsaren de los instrumentos y protocolos antes de aora otorgados, se saquen y compulsen en papel sellado, uno y otro en los sellos que les corresponde según las leyes de Castilla, que sobre esto hablan, y de la Instrucción que acompañará a esta Real Provisión, firmada de el fiscal de su Magestad. Çaragoza y setiembre diez, de mil setecientos y siete. Licenciado Aldana».

Como puede verse, el auto disponía que los nuevos pleitos civiles y criminales se sustanciaran conforme al derecho de Castilla, pero que los ya iniciados prosiguieran su trámite conforme al de Aragón. Para asegurar la aplicación del auto, el rey dio el 12 de septiembre la carta de referencia, que ordenaba guardar, cumplir y ejecutar las previsiones contenidas en él. Cuatro días después, el 16, otra carta de Felipe V se hacía eco de una nueva representación del fiscal Martínez de la Fuente ordenando «a todos y cada uno de vos en vuestros distritos y jurisdicciones, según dicho es, que luego que la recibais, por aora, no passeis en manera alguna a obligar, vender, empeñar ni enagenar los propios, bienes y rentas de essas dichas ciudades, villas y lugares, sin dar quenta primero al dicho nuestro presidente y oidores de la dicha nuestra Chancillería, para que en su vista se tome la providencia que convenga»[90].

En esta complicada situación es difícil determinar cuándo el ordenamiento aragonés fue propiamente sustituido por el castellano. Y aunque se ha llegado a dar esa fecha concreta de 12 de septiembre de 1707, con ocasión de la remisión de copias del auto y su notificación a justicias y autoridades[91], parece más realista pensar que esa sustitución no se hiciera de hecho de una vez sino de forma

[89] La carta se encuentra en el Archivo Municipal de Zaragoza, Libros del Concejo, Actas, libro 74, folios 199-200.

[90] Archivo Municipal de Zaragoza, Libros del Concejo, Actas, libro 74, folio 198.

[91] Morales, *La derogación de los Fueros de Aragón*, 77.

progresiva, conforme se iba aclarando lo confuso y haciéndose viable una mutación de tan compleja envergadura. En los terrenos de la administración territorial y local, en fin, fueron diseñados los trece corregimientos (Albarracín, Alcañiz, Barbastro, Benabarre, Borja, Calatayud, Cinco Villas, Daroca, Huesca, Jaca, Tarazona, Teruel y Zaragoza), mientras el ayuntamiento de la capital de Aragón recibía a fines de 1707 una organización con veinticuatro regidores, bajo la dependencia del corregidor Juan Gerónimo de Blancas.

El año 1707 concluyó bajo el signo de la ofensiva borbónica, mientras en el siguiente abandonaban España el duque de Berwick del lado francés (con lo que Orleans quedó solo) y Von Stahremberg y Stanhope se hacían cargo del mando supremo aliado y de la dirección del ejército inglés respectivamente. Tras el invierno de 1709, especialmente penoso por los problemas del frío y abastecimiento, la campaña en la primavera de 1710 se desarrolló principalmente en Aragón. El ejército real salió de Madrid el 3 de mayo, encontrándose a fines de julio retirado en Lérida. El 20 de agosto se libró en Zaragoza una batalla en la que las tropas borbónicas fueron vencidas por las de Stahremberg, con lo que el Archiduque entró al día siguiente en la ciudad[92] anulando la prohibición hecha por Felipe V de los fueros. Así lo vio Castellví en sus *Narraciones históricas*:

> «No se satisfizo la piedad del rey Carlos con haber tributado a Dios las gracias de la victoria en la iglesia de capuchinos. Entró en la ciudad, pasó a visitar el templo de la Virgen del Pilar, repitiendo con fervorosa oración a Dios las gracias. Los moradores, que desde lo alto de sus casas habían sido testigos del combate, permanecieron con quietud hasta declarada la victoria. Luego abrieron sus puertas y manifestaron la universal alegría. La inclinación a los austríacos era mucha; el resentimiento de estar del todo eclipsados sus fueros era mayor. El rey Carlos hizo luego revivir fueros y leyes, restableciéndoles en su antiguo ser, abolir todos los hechos contra fuero del reino y como de no legítimo señor. Reintegró el reino en la posesión de fueros y costumbres,...abolió todas las nuevas leyes de Castilla que el rey Felipe había establecido por norma de gobierno»[93].

Por si aun no estuviera suficientemente claro, este acontecimiento hizo patente que si Felipe V había sido el derogador de los fueros aragoneses, el Archiduque Carlos era su restaurador y defensor. «El rey Carlos –recuerda Castellvi[94]– fue festejado de los naturales con cuantos obsequios pudo idear y concebir aficionada nación. El día 2 de septiembre de ese año 1710, después de oída la misa en el templo del Pilar, salió de Zaragoza, festejado de las aclamaciones populares y del repique de todas las campanas». El Archiduque, pues, había

---

[92] Kamen, *La Guerra de Sucesión en España*, 29-31. Aguado Bleye, *Manual de Historia de España*, III, 65-66.

[93] III, 61.

[94] *Narraciones históricas*, III, 63.

estado en Zaragoza unos pocos días, trasladándose a Madrid adonde llegó a fines de mes, para regresar en noviembre camino de Barcelona. Ahora bien, si el destino futuro de la guerra todavía parecía incierto, y en consecuencia era también incierto si triunfaría el abolidor o el restaurador de los fueros aragoneses, una decisiva batalla, la de Villaviciosa, celebrada el 10 de diciembre, lo puso todo en claro en detrimento de los intereses fueristas. Tras ella, las tropas borbónicas vencedoras prosiguieron su avance y recuperaron Aragón, mientras el Archiduque quedaba recluido en Cataluña, donde, perdida Lérida, solo controlaba tres plazas de verdadera importancia: Cardona, Tarragona y Barcelona. Del éxito de la batalla de Villaviciosa dio cuenta el 12 de diciembre el propio rey Felipe V en una carta dirigida a la ciudad de Zaragoza desde el Campo Real de Fuentes:

> «Magnífica, fiel y noble ciudad de Zaragoza. Favoreciendo Dios la justicia de mi causa, ha sido servido darme la felicidad de que el día diez de este mes batiese con mi exército el de los enemigos mandado por el general Staremberg, derrotándole tan enteramente en las cercanías de Villaviciosa que sobre haver perdido todo su bagage y artillería en número de veinte piezas y dos morteros con muchas armas, estandartes y vanderas, quedaron muertos en el campo de batalla más de dos mil y quinientos hombres y prisioneros cinco mil, de más de otros cinco mil que el día antezedente al suzesso se hicieron en la villa de Brihuega con el general Stanope... De que he querido anticiparos la noticia y acordaros al mismo tiempo la satisfación con que me hallo de vuestro celo a mi servicio, y muy particularmente de lo que procurásteis manifestarle en el adberso suceso que tubieron mis armas en las cercanías de esa ciudad el día veinte de agosto, prometiéndome que en coyuntura tan favorable solicitareis con todos vuestros maiores esfuerzos contribuir a la oposición del pasage del corto número de tropas con que los enemigos executan ya su retirada acia esse Reyno, asegurándoos que si en esto obrareis todo aquello que devo esperar, de lo que ofreze esta favorable coyuntura, encontrareis en mí correspondientes los afectos de mi real gratitud»[95].

Como puede verse, el tono del rey ha cambiado. Ahora se dirige a Zaragoza como *magnífica, fiel y noble ciudad*, ponderando la actitud de la capital aragonesa con ocasión de la llamada *batalla de Zaragoza* de 20 de agosto. Poco tiempo después falleció en Viena el 17 de abril de 1711 el emperador José I, dejando la corona a su hermano Carlos, quien el 27 de septiembre de ese año partió definitivamente de Barcelona para hacerse con la corona imperial. Se había producido así el abandono del restaurador de los fueros. En agosto de 1712 cesaron las hostilidades, y en el mes de noviembre, en las negociaciones celebradas en Londres, el emperador Carlos VI pretendió que se le adjudicaran los territorios de la Corona de Aragón, excepto Baleares y el Rosellón, tratándose incluso de

[95] Archivo Municipal de Zaragoza, Libros del Concejo, Actas, libro 75, fechas 1710-XII a 1711-XII.

que Cataluña pudiera convertirse en una República bajo protección de los aliados[96]. Sin embargo, en el tratado de Utrecht de 11 de abril de 1713 fue de hecho abandonado ese *caso de los catalanes*, «que así llamaban en aquellos días –escribe Senpere[97]– el del abandono de Cataluña, solución en la que habían concordado Francia e Inglaterra»–. Mientras, se declaraba que España y las Indias quedaran bajo la soberanía de Felipe V.

B) Consulta de 5-II-1710 a las Chancillerías de Valencia y Zaragoza, y Decreto de 3-IV-1711

El año 1710 se producirá un giro en la actitud de Felipe V hacia Aragón, pasándose del lenguaje acusatorio e intimidatorio al reino presuntamente rebelde, a otro mucho más comprensivo e incluso afectuoso. Ya hemos visto el tono de la carta del monarca a Zaragoza al término del año, el 12 de diciembre. Pero mucho antes, a principios de él, el 5 de febrero, Felipe V dirige a los reinos de Valencia y Aragón una real cédula expresiva del cambio de rumbo, que acarreará consecuencias jurídicas de extremada importancia. En la exposición de motivos de ella, el monarca hace recuento de la medida que adoptó introduciendo las leyes de Castilla, lamenta que por las convulsiones y el desorden haya sido malentendida su voluntad de beneficiar a los súbditos aragoneses y valencianos, y confiesa estar inclinado *a moderar y alterar en las providencias dadas hasta aquí, aquello que sin limitación de mi suprema y absoluta potestad y soberanía real y*

---

[96] «Cuando Carlos vio que se le escapaba de su cabeza la corona de España, que nunca le entró bien, propuso a la reina de Inglaterra que se separara para él el reino de Aragón, Valencia, Cataluña y Rosellón; y como ya poseía Nápoles y Cerdeña, de habérsele concedido lo que pedía, hubiera faltado sólo Sicilia para que el entero patrimonio de los Jaimes, Pedros y Alfonsos hubiese quedado en favor de la casa de Austria. No hacía ciertamente esa petición Carlos por amor a las libertades del reino de Aragón, próximas a un completo y total naufragio, sino por vanidad, por una vanidad tan femenina que si hay que buscar responsables de la catástrofe final, será preciso irlos a encontrar en esa vanidad que engendró el funesto equívoco que mantuvo a los catalanes y mallorquines unidos a Carlos hasta el postrer momento...

Pedía, pues: "En primer lugar, que Cataluña fuera erigida en República libre bajo la garantía y protección de todos los aliados, y principalmente de V. M. En segundo lugar, reclamaba para sí la cesión de Sicilia, Cerdeña, costa de Toscana, Nápoles, Milán y Mantua, que ya posee en Italia". Y continuaba diciendo: "En la primera de estas peticiones está demasiado comprometido el honor y la conciencia de S. M. imperial, para poder permitir que el Principado, que tantas pruebas ha dado de constancia y fidelidad, quede expuesto a la venganza del enemigo, *cuando ese valiente pueblo no tomó las armas sino con las seguridades que recibió de Vuestra Majestad de que no le abandonaría jamás*, mereciendo por otra parte de V. M. misma el empeño especial de cuidar por la conservación de su libertad, la cual no puede esperar si queda bajo el yugo de la casa de Borbón"».

Reclamaba, además, a Sicilia, porque no puede estar separada de Nápoles» (S. Sanpere y Miquel, *Fin de la nación catalana*, Barcelona, 1905, 6).

[97] *Fin de la nación catalana*, 1.

cuanto a ello comporta, como su rey y señor natural, se considere puede ser a propósito[98]. Tras esto, añade:

> «He resuelto que esa Chancillería y la de Zaragoza me informen en qué cosas y en qué casos, así en lo civil como en lo criminal, según la calidad de cada Reino, sería bien tomar temperamento proporcionado a los fines referidos y a la satisfacción de sus naturales, que les podría conceder en orden al gobierno de los lugares entre sí, económico y político, forma de justicias, administración de propios, orden y repartimiento de tributos, observancia de ordenaciones particulares que hayan de tener los pueblos para su gobierno y todos los demás puntos que se creyeren dignos de atención y que en nada se opongan en la substancia ni en el nombre al uso y ejercicio de mi suprema potestad y regalías».

Con un propósito de rectificar en todo lo que no fuera en menoscabo de la soberanía regia, se pide así información a las Chancillerías de Valencia y Zaragoza sobre lo que procede reformar en todo lo dispuesto sobre las causas civiles y penales. Las Chancillerías, pues, podían sugerir aquello que estimasen oportuno. Según parece, Valencia no propuso nada, con lo que perdió definitivamente su ordenamiento jurídico. Aragón, en cambio, envió diversos memoriales y propuestas. En este nuevo clima, el 31 de diciembre de 1710 se crea una Junta de Gobierno en Zaragoza[99], ciudad en la que el rey entrará pocos días después instalando allí la Corte hasta julio, en cuyo mes, debido a los problemas de salud de la reina, esa Corte fue trasladada a Corella. El 7 de enero de 1711, Felipe V había dirigido desde la capital de Aragón un decreto al Consejo de Castilla *para inquirir*

---

[98] En esa exposición de motivos se dice lo siguiente (manejamos el texto dirigido a Valencia): «Cuando recuperado gloriosa y felizmente por mis armas ese Reino y el de Zaragoza, resolvía con la abolición de sus Fueros y leyes, fuesen gobernados por la dulzura y prudencia de los demás reinos de Castilla, me propuse por fin especial de esta convenientísima providencia hacer a los buenos partícipes de sus bienes, quitando estorbos a la mayor y más fácil administración de justicia, y privar a los malos de los medios de serlo, con la disposición que les resultaría de sus antiguas observadas costumbres, como lastimosamente se experimentó en las revoluciones e infeliz pérdida de dichos Reinos, pero como entre el estruendo inquieto de las armas sea tan difícil la práctica de los mejores establecimientos y la envejecida habitación haya sido poderosa en aquellos naturales para no permitirles percibir y entender todo el provecho de esta providencia. Y no haya faltado malicia que les interprete como gravamen este beneficio, y en vez de gozo y reconocimiento haya producido en algunos desconsuelo y tibieza esta nueva forma; atendiendo yo a la mayor satisfacción de tanta comunidad y particulares que acreditaron su celo, honra y fidelidad en los mismos trabajos y turbación de la opresión de dichos Reinos, y compadeciendo la flaqueza de los que no los imitaron, estoy inclinado a moderar y alterar en las providencias dadas hasta aquí aquello que, sin limitación de mi suprema y absoluta potestad y soberanía real y cuanto ello comporta, como su Rey y señor natural, se considere puede ser a propósito». Para el texto de esta real cédula sigo la versión de Peset *(Notas*, 671-673). Morales Arrizabalaga (*La derogación de los Fueros de Aragón*, 89-90) la reproduce con algunas variantes.

[99] Gonzalo Borras Gualis, *La Guerra de Sucesión en Zaragoza*, Zaragoza, 1972, Apéndice documental, n.º 21.

La actividad inicial de esta Junta puede seguirse en el Libro de Actas n.º 75 del Archivo Municipal de Zaragoza.

acerca (de) la difidencia en cuanto a los hechos de particulares y sobre sus operaciones, escritos y palabras, en el cual disponía que el Consejo ordenara «los difidentes según su estado, sexo y calidades en diferentes clases de los que se han ido con los enemigos, de los que han pretendido servirlos y ser instrumento de su usurpada autoridad, de los que han solicitado sus gracias, de los que besaron la mano al Archiduque, y finalmente de los que gobernados de la necedad y malicia, hablaban con desafección y poseídos de la obstinación prosiguen en la maldad»[100]. Frente a la indiscriminación del castigo anterior, era éste un estimable esfuerzo por matizar y tomar medidas distintas según los casos. Pero lo más significativo fue que, en correspondencia a aquellas sugerencias de la Chancillería, el rey promulgó un largo e importante decreto que en el texto impreso que se conserva en el Archivo Histórico Provincial de Zaragoza[101], aparece como *Copia del Decreto de Su Magestad, de tres de abril de 1711, dirigido al Excelentísimo Señor, Príncipe de Tserclaes, Comandante General de los Reynos de Aragón, Valencia y Principado de Cataluña, sobre la nueva planta de Govierno de Aragón y formación de sus Tribunales.* Con independencia de su contenido, que ahora examinaremos, importa destacar que éste es, según creo, el primero de los decretos en cuyo título aparece la expresión nueva planta que luego hará fortuna, se perpetuará y dará nombre al conjunto de los decretos. Es más, al término del esta disposición dirigida a Tserclaes, se lee lo siguiente: «Tendreislo entendido para disponer la puntual execución y cumplimiento de esta resolución, haziéndola luego *poner en planta* y dando a este fin los avisos a todos los ministros que dexo nombrados para el establecimiento de este nuevo govierno, a fin que sin pérdida de tiempo se empiece a practicar»[102].

En cuanto al contenido de este Decreto de 3 de abril de 1711, tras la introducción en la que se da a entender que se acomete una organización provisional del gobierno de Aragón[103], se instituye un Comandante General, una Audiencia y una Junta del Real Erario, amén de proveer otras disposiciones de gobierno territorial, municipal y eclesiástico. Fragmentando aquí el texto del Decreto para su mejor análisis, esto es lo que se dispone en cada uno de esos apartados.

---

[100] Este decreto figura en Castellvi, *Narraciones históricas*, III, 317-318.

[101] Libro de Acuerdos de la Real Audiencia de 1711, folios 1-2.

[102] El subrayado en la expresión «poner en planta» es mío.

[103] «Considerando la precisión de aver de establecer algún govierno en este Reyno de Aragón, y que para arreglarle perpétuo e inalterable, se necesita de muy particular reflexión y largo tiempo, lo que no permite oy el principalíssimo cuydado de atender a la continuación de la guerra, y la aplicación en que se está de arrojar enteramente de España a los enemigos, cuyo logro me prometo en breve, mediante la justicia de mi causa, tan visiblemente assistida de la providencia divina, como lo manifiestan los gloriosos felices progressos de mis armas...».

Tomo el texto, según he advertido, del ejemplar impreso del Archivo Histórico Provincial de Zaragoza. También fue publicado por Morales *(La derogación de los Fueros de Aragón*, 90-92) y por Armillas-Pérez *(La Nueva Planta borbónica en Aragón*, 270-272), tomándolo de otras fuentes. Actualizo el uso de mayúsculas, minúsculas y comas.

Respecto al Comandante General:

> «He resuelto por aora, y por providencia interina, que aya en este Reyno de Aragón un Comandante General, a cuyo cuydado esté el govierno militar, político, económico y governativo de él, para lo qual he tenido por bien de elegir y nombrar a vos, el Príncipe Tserclaes de Tilly, por la gran satisfacción con que me hallo de vuestros servicios, experiencias, zelo y acreditada buena conducta en todo».

La Audiencia queda instituida con dos salas, un fiscal y un regente, debiendo juzgar en lo criminal por las leyes de Castilla y en lo civil por las de Aragón:

> «Y assimismo he resuelto que aya una Audiencia con dos salas, la una para lo civil, con quatro ministros, y la otra con cinco para lo criminal; y un fiscal que assista en una y otra sala, y los subalternos necessarios; y que también aya un regente para el régimen de esta Audiencia, la qual es mi voluntad se componga de personas a mi advitrio, sin restricción de provincia, país ni naturaleza; y en consequencia de ello nombro por regente de esta Audiencia a don Francisco de Aperregui, oidor más antiguo del Consejo de Navarra; para la sala de lo civil a don Manuel de Fuentes y Peralta, a don Joseph de Castro y Araujo, a don Gil Custodio de Lissa y Guebara, y a don Jayme Ric y Veyán; y para la de lo criminal a don Agustín de Montiano, a don Lorenzo de Medina, a don Diego de Barbastro, a don Ignacio de Segovia, y a don Joseph Agustín Camargo; y para fiscal a don Joseph Rodrigo y Villalpando, entendiéndose que en la sala del crimen se han de juzgar y determinar los pleytos de esta calidad según la costumbre y leyes de Castilla, aplicándose las penas pecuniarias que en ella se impusieren a la thesorería de la Guerra, sin mezclarse ni oponerse a los vandos militares que se publicaren, ni disputar ni contradezir la execución de ellos; y que la sala civil ha de juzgar los pleytos civiles que ocurrieren según las leyes municipales de este Reyno de Aragón, pues para todo lo que sea entre particular y particular, es mi voluntad se mantengan, guarden y observen las referidas leyes municipales, limitándolas solo en lo tocante a los contratos, dependencias y casos en que yo interviniere con cualquiera de mis vassallos, en cuyos referidos cassos y dependencias ha de juzgar la expresada sala de lo civil según las leyes de Castilla».

Este epígrafe, en el que se reconoce la aplicación del derecho aragonés para los pleitos «entre particular y particular», con excepción de aquéllos en que intervenga el rey, constituye la rectificación parcial del decreto de 1707, rectificación que, como hemos dicho, no llegará a alcanzar al reino de Valencia. A continuación se declara que el Comandante General presida la Audiencia y que el Consejo de Castilla constituya la tercera instancia de los pleitos civiles y criminales:

> «Y declaro que el Comandante General de este Reyno ha de presidir la referida Audiencia, vigilando mucho sobre los ministros de ella y cuydando de que los pleytos se abrevien y determinen con la mayor prontitud; y assí mismo declaro que los recursos y apelaciones en tercera instancia de las

caussas, assí civiles como criminales, que se determinaren por las referidas salas, se han de admitir para el Consejo de Castilla, adonde mandaré que de los ministros de él se junten en una de sus salas, los que estuvieren más instruidos en las leyes municipales de este Reyno, para determinar en esta tercera instancia los referidos pleytos; y por lo que mira a los salarios de los ministros de esta Audiencia, resuelvo se les pague según y en la forma que se practicaba hasta el año 1705. Y de los propios efectos al respecto de lo que yo les reglaré».

Reglamentadas estas instituciones fundamentales (el Gobernador y la Audiencia) y aclarado el derecho que se ha de aplicar, el decreto nombra a Macanaz Administrador de rentas e instituye otro organismo de alto rango: la Junta o Tribunal del Real Erario:

«También he resuelto que para la recaudación, administración y cobranza de todo lo perteneciente a rentas reales en este Reyno, aya un Administrador de ellas, para lo cual he nombrado a don Melchor de Macanaz, y assí mismo es mi voluntad que para este propio efecto quede establecida una sala con nombre de Junta o Tribunal del Real Erario, en que han de concurrir el Comandante General de este Reyno, que ha de presidirla, y ocho personas, las dos eclesiásticas, que la una sea obispo, abad o comendador, y otra canónigo de una de las iglesias del Reyno, o cavallero de la religión de San Juan, dos de la primera nobleza, dos del estado de hijosdalgo y dos ciudadanos de Zaragoza o otra de las ciudades del Reyno, y en su consequencia nombro para esta Junta o Tribunal, por lo que toca a prelado, al obispo de Huesca, por canónigo al arcediano de Daroca don Joseph de Assanza, por nobles al marqués de Campo Real y el conde de San Clemente; por hijosdalgo a don Jacinto Pérez de Nueros y don Antonio Sánchez Ortiz, y por ciudadanos a don Bruno de la Balsa y a don Juan Gil. Y declaro que esta Junta o Tribunal ha de tener la autoridad sobre los pueblos en las materias de hazienda, debaxo de mis reales órdenes y de las del Comandante General, y cuydar de la administración, repartimiento y cobranza de todas las rentas, tributos y otras cualesquiera imposiciones que se establecieren en este Reyno, caminando de acuerdo para su mejor logro y recaudación con el Administrador don Melchor de Macanaz, y éste con el Comandante General que como viene dicho ha de presidir siempre en esta Junta o Tribunal. Y assimismo declaro que las referidas ocho personas nombradas para la expressada Junta o Tribunal, han de ser removidas o mantenidas a mi arbitrio y por el tiempo de mi voluntad, quedando en reglar y señalar los sueldos que huvieren de gozar».

El Decreto finalmente hace referencia a la organización provincial, estableciendo unos distritos o partidos controlados por gobernadores militares[104]; a la

[104] «También he tenido por conveniente que este reyno se divida en distritos o partidos, como pareciere más conveniente, y que en cada uno haya un Governador Militar que yo nombraré, con subordinación en todo al Comandante General, y que las dudas y recursos que ocurrieren en materias de govierno se me consulten por medio del Comandante General y de los Governadores de los partidos, que cada uno en el suyo ha de cuydar del govierno político y económico de él, admi-

municipal, con magistraturas locales dependientes del nombramiento regio, y unos jueces, también nombrados por el monarca (que habrán de aplicar el Derecho en la forma señalada a las Audiencias, es decir, el criminal según las leyes de Castilla y el privado según las de Aragón[105]); y por último a la eclesiástica, en la que, a tono con la ideología al uso, el rey se reserva sus regalías, encargando a la Audiencia en estas materias lo que antes era competencia del Justicia[106].

El Decreto de 3 de abril, en fin, frente a las proclamaciones anteriores, altisonantes y genéricas, aparece, pese a su carácter provisional, como un texto sumamente detallista y concreto. Sus tres ejes ideológicos son mantener el poder y las regalías regias, acentuar la unificación política y del derecho público en base a las leyes de Castilla, y restablecer el uso del ordenamiento aragonés en lo relativo al derecho privado. Desde el punto de vista organizativo, la gran figura puesta en juego es la del Comandante General, que preside la Audiencia, preside la Junta del Real Erario y tiene bajo su mando a los gobernadores militares de distritos o partidos, lo que quiere decir que disfruta de las más altas y variadas competencias.

C) Epílogo y reajuste técnico: el Decreto de 27-VI-1711

El inspirador del decisivo Decreto de 3 de abril de 1711 pudo ser tal vez Macanaz, a quien vemos nombrado en él Administrador de rentas y al que el rey había encargado unas semanas antes –el 9 de marzo– de la administración de la fábrica de moneda de Zaragoza. Su gestión como Administrador fue al principio dificultosa, pugnando por incrementar las poco claras atribuciones que podían deducirse del texto. Ahora bien, los problemas mayores vinieron en el seno de esa Junta del Real Erario, cuando, tras el traslado de la Corte a Corella, empezó a ser mal visto por el todopo-

tiéndose para el Consejo de Guerra las apelaciones que en las materias de esta calidad ocurrieren; y en quanto a los sueldos, assí del Comandante General como de los Governadores, es mi real ánimo se les paguen por la Thesorería de la Guerra, para que los pueblos no sean molestados con las execuciones militares, bien que los referidos pueblos de cada distrito han de estar obligados a poner en la Thesorería de la Guerra, cada seis meses, el importe de ellos, según lo que yo reglare»

[105] «En lo tocante al govierno municipal de las ciudades, villas y lugares de este Reyno, ha de ser la elección y nominación mía de las justicias, juezes y subalternos, según el número de personas que pareciere, como también el nombramiento de corregidor o alcalde y sus subalternos, los quales, en el exercicio de sus empleos y administración de justicia, han de observar las mismas reglas y leyes que queda prevenido y reglado para las dos salas de la Audiencia, executando lo mismo los demás juezes (y) otras qualesquiera personas que administren justicia en este Reyno».

[106] «Y por lo que toca a lo eclesiástico, no es mi intención perjudicarle ni tampoco minorar en nada mis regalías, por lo que resuelvo que todas las materias eclesiásticas y cualesquiera regalías que antes se administraban por el Justicia de Aragón y su tribunal, o por qualesquiera otros, corran por aora y se administren y dirijan por el Regente y ministros de la Audiencia, o por las personas que en adelante me pareciere diputar a este fin, pues para ello y todo lo demás que aora delibero y queda expressado en toda esta resolución, reservo en mí el alterar, variar o mudar siempre, en parte o en todo, lo que quisiere y juzgare por más de mi real servicio».

deroso Comandante General, el príncipe Tserclaes de Tilly. Junto al monarca, el Secretario del Despacho de Estado de Guerra y Hacienda, José de Grimaldo, era el interlocutor de ambos personajes y quien, a buen seguro, daría cuenta de todo al rey. En el fondo, no se trataba tanto de desajustes personales como de un enfrentamiento en toda regla de dos tipos distintos de política: la más comprensiva y concesiva hacia Aragón de Tserclaes de Tilly, que enlazaba con las posiciones antes comentadas del Duque de Orleans, y la rigidez regalista y centralista del erudito murciano. Por entonces mismo –verano de 1711– Macanaz escribía su discurso sobre las *Regalías de los señores Reyes de Aragón*, inmerso en un ambiente extremadamente hostil por parte de los aragoneses que él describió así: «Hiciéronse dueños de los archivos del reino e impidiéronme el registrarlos y reconocer en ellos los intereses de la Real Hacienda y los que el reino repartía y cobraba de los vasallos, ni otro algún derecho, de modo que me vi precisado a estar día y noche examinando sus fueros, actas de las cortes y autores aragoneses que habían escrito sobre las rentas, para ver de dar algún paso»[107]. Trasladado en 1712 a Madrid y nombrado en 1713 fiscal del Consejo de Castilla, su ya compleja historia personal se aparta de Aragón, tornándose luego todavía más conflictiva a raíz de los enfrentamientos con la Inquisición.

En Aragón, en fin, el decreto de 3 de abril de 1711, pese a su importancia, había tenido carácter provisional, y su figura clave, el Comandante General, había sido instituida «por providencia interina». Pese a todo, dada la envergadura del decreto, resulta ciertamente extraño que menos de tres meses después, el 27 de junio, se volviera con un nuevo decreto organizador de la Audiencia. ¿Por qué lo que se dispuso el 27 de junio sobre la Audiencia no se había estatuido el 3 de abril al tratar solemnemente de la Audiencia misma?; ¿qué había pasado en esos ochenta y cinco días? A ciencia cierta, no lo sabemos. El caso es que el 27 de junio el ministro Grimaldo participaba desde Corella al presidente de la Audiencia de Aragón un real decreto indicando lo siguiente:

> «Excelentísimo Señor, el Rey se ha servido resolver que la Audiencia establecida en esse Reyno, sea como la Audiencia de Sevilla, teniendo el propio manejo y authoridad que aquella, sin diferencia alguna. Y me manda lo participe a V. E. para que lo tenga entendido y lo haga practicar assí, y si para esto fuere necesaria alguna otra orden, me lo prevendrá V. E. para que lo tenga entendido y lo haga practicar assí, y si para esto fuere necesaria alguna otra orden, me lo prevendrá V. E. para que se execute».

El decreto fue leído tres días más tarde en la sala de lo civil de la Audiencia de Zaragoza, participándose a continuación su contenido a la sala de lo criminal[108]. Sobre él cabe advertir que, al disponer que la Audiencia de Zaragoza se

[107] Martín Gaite, *El proceso de Macanaz*, 160, y, en general el capítulo 12.

[108] El texto de estas providencias, incluido el contenido del decreto, figura en el Archivo Histórico Provincial de Zaragoza, Libro de Acuerdos de la Real Audiencia de 1711, folios 38-39.

ordenara como la de Sevilla, parecía subsanada la posible imprecisión del decreto de 29 de junio de 1707, que disponía atenerse al régimen de dos Chancillerías de dos ciudades distintas como Valladolid y Granada.

Por lo demás, en una etapa que Morales ha llamado de *reestructuración técnica*, procede añadir que en septiembre de 1711 la Audiencia aragonesa lleva a cabo su reorganización que no estuvo exenta de contradicciones y dudas. Al respecto, resulta sumamente significativo observar que la ciudad de Zaragoza expuso al monarca una serie de pretensiones, a las que él contestó desde Corella a través del ministro Grimaldo. Así, reunidos en Zaragoza el regente y ministros de la Audiencia el 25 del mismo mes de septiembre[109], el acta da cuenta de haber recibido «una carta orden de S. M. participada a S. E. por el señor don José de Grimaldo», fechada en Corella el 22. La comunicación de Grimaldo al Comandante General, Tserclaes de Tilly, decía lo siguiente:

> «Exmo. Señor. Por el papel adjunto firmado de mi mano comprehenderá V. E. las pretensiones que ha interpuesto la ciudad de Zaragoza y la resolución que el rey se ha servido tomar sobre cada una de ellas, de que se ha prebenido a la ciudad para su inteligencia y práctica en la parte que le toca. Y me ha mandado S. M. lo participe a V. E. para que por la suya execute lo mismo en lo que le perteneze, haziendo presente también en la Audiencia para el mismo effecto lo que pueda tocarle. Dios guarde a V. E. muchos años como deseo».

Las pretensiones de Zaragoza habían sido ocho y de no poca monta, debiendo reconocerse que fueron atendidas de forma bastante razonable. Solicitaba la ciudad, en primer lugar, que se expidiera orden para no tener que alojar a ningún oficial ni soldado, a lo que el rey respondió «que se quite todo lo que en esto fuere abuso, observándose las órdenes reales», y estableciendo la única excepción de que se pusiera allí el cuartel general. En cuanto a la segunda pretensión, que no hubiera de darse a militares u otras personas paja, carbón ni leña, el rey se allanaba excepto en el caso referido de que fuese instalado allí el cuartel general. Se pedía en la tercera que la ciudad quedara exonerada de pagar el sueldo al gobernador del castillo de la Aljafería, lo que concedió el monarca. En la cuarta, la solicitud era liberarse del repartimiento de las fanegas de trigo y cebada que debía proveer por obligación a cada vecino, a lo que también se accedió. Como quinta pretensión, Zaragoza pedía algo mucho más atrevido: «que S. M. se sirva declarar su real intención sobre el govierno de la ciudad, mandando que éste sea y se entienda conforme a los estatutos y ordinaciones antiguas que la ciudad tenía, dadas por Su Magestad». La resolución a esto fue «que su govierno sea y se entienda como el que huvo últimamente en ella, hasta el día 20 de agosto del año próximo pasado, guardando y observando las leyes y

[109] El acta de esa reunión, donde figura la orden del rey, consta en el Archivo Histórico Provincial de Zaragoza, Libro de Acuerdos de la Real Audiencia de 1711, folios 80-83.

costumbres de Castilla como S. M. lo mandó por el decreto de 24 de abril deste año». La sexta petición tenía carácter económico: «que todo lo que constare haver subministrado la ciudad de sus propios caudales, se le admita en parte de pago de lo que deve satisfazer por el assiento que tiene hecho por la Casa de la Moneda», a lo que se respondió «que justifique y explique la ciudad qué partidas son las que pide se le admitan en parte de pago de lo que deva satisfazer por el assiento de la Casa de la Moneda». La séptima requería la aprobación de cierto impuesto ciudadano –medio real de plata por cada cántaro de vino que entra de fuera–, a lo que el rey respondió que Zaragoza usara del arbitrio que tenía concedido, aclarando que la Audiencia no debía entrometerse en el gobierno de la ciudad. La octava petición, en fin, solicitaba «que las resoluciones que Su Magestad se sirviere tomar sobre estas pretensiones, se dirijan a la ciudad para que, haciéndolas saber al Comandante General y demás ministros, a quien toque su execuzión, las guarde en su archivo por los inconvenientes que de lo contrario se ocassionan». A esta petición final respondió el rey «que las órdenes que se dieren a la ciudad, y las facultades y despachos que se la concedieren, se la entregarán y remitirán en la propia forma y para los mismos fines que se executa en cassos semejantes en las ciudades de Castilla»[110].

Por lo demás, lo dispuesto en el decreto de 27 de junio, respecto a que la Audiencia de Aragón «sea como la Audiencia de Sevilla», tampoco terminó de aclarar todo, habida cuenta de la previsión de que en los pleitos civiles debía aplicarse el ordenamiento aragonés. Según sabemos, por un auto del tribunal zaragozano de 23 de octubre de ese año 1711[111], a la orden citada de 27 de junio siguieron algunas dudas que fueron consultadas inmediatamente al rey y que éste resolvió el 12 de septiembre. Así, según explica retrospectivamente el texto de 23 de octubre, el rey había contestado en septiembre «que esta Audiencia tenga audiencia pública como la de Sevilla, y que en ella se sustancien los pleytos como en la de Sevilla», con lo que se habían tramitado los pleitos civiles en Zaragoza siguiendo el estilo de la Audiencia andaluza. «Y sin embargo de esta

[110] La respuesta a estas pretensiones fue acatada, según testimonia el acta correspondiente: «*Cumplimiento. Y visto todo por dichos señores Regente y ministros, mandaron se dé cumplimiento en la forma siguiente.* En la ciudad de Zaragoza, a veinte y cinco días del mes de setiembre de mil setecientos y onze años, estando juntos y congregados en Acuerdo General los señores Regente y ministros de la Real Audiencia del presente Reyno, se exhivió por el señor Regente la carta orden de S. M., participada a S. E. por el señor Dn. Joseph de Grimaldo, su fecha en Corella a veinte y dos de los corrientes mes y año, con un papel firmado de su mano de la misma fecha, sobre las pretensiones que ha interpuesto esta ciudad y la resolución que sobre ellas se ha servido tomar S. M., que están en las quatro fojas antecedentes. Y visto todo por dicho señor Regente y ministros, lo obedecieron con el devido respeto y mandaron se guarde, cumpla y execute como en dicha carta y papel se contiene. Y que se ponga original en el archivo desta Audiencia y se tenga presente para su observancia. De que yo, el presente secretario, certifico. (Firmado) Juan Lozano» (folios 82 v.º-83).

[111] Un ejemplar impreso se encuentra en el Archivo Histórico Provincial de Zaragoza, Libro de Acuerdos de la Real Audiencia de 1711, folios 87-88.

real declaración –prosigue el auto– se ha llegado a entender que en el juzgado ordinario del theniente de corregidor de lo civil de esta ciudad, y en los de otras de este Reyno, todavía se duda la forma en que se han de sustanciar y coordinar los pleytos civiles con el motivo de la dicha resolución de su Magestad a otra de las dudas de las consultadas por esta Audiencia sobre si los alcaldes del crimen avían de tener audiencias de lo civil por las tardes, como se practica en Sevilla, en que su Magestad se sirvió de mandar que no se tuviessen estas audiencias de lo civil, porque esto ha de correr según los Fueros de Aragón. Siendo assí que la declaración de su Magestad en este punto solo mira a lo decisivo, en que su real intención es se observe todo lo dispuesto por los Fueros, como se practica en esta Audiencia, y no en lo coordinatorio de los processos, en que su Magestad resolvió se observe la formalidad de la Audiencia de Sevilla, por los muchos inconvenientes que tiene lo contrario». En consecuencia se ordena al teniente de corregidor de lo civil que los pleitos se sustancien y ordenen conforme a la práctica de la Audiencia de Sevilla, pero aque se *decidan* conforme a los Fueros de Aragón. Semejante distinción de fondo y forma no parecía desde luego muy clara, y por ello el propio auto dispuso lo siguiente:

> «Y para la mejor inteligencia de lo que deve observar, se declara que lo decisivo se entiende no solo lo que corresponde a sentencias difinitivas, sino es también los autos interlocutorios que tengan fuerza de difinitivos, o contuvieren en él perjuizio irreparable, ya sea necessitando de conocimiento de causa para la provisión de los dichos autos interlocutorios, y en medio del juizio, o ya sea en el ingreso dél, y las que por los Fueros de este Reyno se llaman primeras provisiones, como son inventarios, aprehensiones, execuciones, emparamientos o embargos, y otros qualesquiera que puedan pedirse ante la justicia ordinaria según Fuero, todos los quales decretos y autos se han de proveer y expedir conforme a los Fueros, y según los méritos que por ellos se requieren para decretarlos, pero con declaración que en todo lo demás coordinatorio que se ofreciere en lo successivo de la prosecución de estos y otros qualesquiera expedientes y litigios, se ha de observar y guardar la ritualidad y orden de sustanciar de la Audiencia de Sevilla, sin admitir en autos algunos, aunque sea para primeras provisiones, sino es que qualesquiere pedimentos que se hizieren por las partes, ayan de ser por escrito y en papel sellado, a cuya continuación se ayan de estender igualmente por escrito los decretos y autos que se proveyeren, y las notificaciones de ellos y demás diligencias que en su virtud se executaren».

1711 fue, en fin, un año de reajustes que trataron de conciliar el nuevo orden político con el orden técnico, es decir, el reconocimiento de la aplicación en lo privado del ordenamiento jurídico aragonés, con la orden funcional de que la Audiencia de Zaragoza se organizara y actuara como la de Sevilla. O, en el lenguaje más pragmático de los textos legales citados, cohonestar el decreto de 3 de abril con el de 27 de junio.

13. EL DECRETO DE NUEVA PLANTA DE CATALUÑA[*]

Como es sabido, los Decretos de Nueva Planta son un conjunto de normas dictadas entre 1707 y 1717 en el marco de la llamada Guerra de Sucesión, originada por el conflictivo testamento del último de los Austrias, Carlos II, que dio lugar a un cambio dinástico convirtiendo en sucesor al pretendiente de la Casa de Borbón, el futuro Felipe V. En lo fundamental esos Decretos, que suprimen en mayor o menor medida el derecho propio e introducen el castellano, fueron el de 29 de junio de 1707 para Aragón y Valencia, corregido y reajustado para Aragón por otras disposiciones de 3 de abril y 27 de junio de 1711; el de 16 de enero de 1716 para Cataluña, y los de 28 de noviembre de 1715 para Mallorca (que se hará extensivo luego a Menorca, en 1781) y de 24 de noviembre de 1717 para Cerdeña. Así, habiendo pergeñado en otra ocasión la *Introducción* al proceso general y sus consecuencias, así como el estudio monográfico de la Nueva Planta en Aragón e indirectamente en Valencia[1], voy a tratar aquí del Decreto de Nueva Planta de Cataluña, cuya génesis se relaciona con la del decreto aragonés-valenciano. Intentaré, pues, dar una visión complementaria de la *Introducción* que en su día hice (pues ciertamente los dos grandes textos de la Nueva Planta, el aragonés-valenciano de 1707 y el catalán de 1716, entremezclan sus raíces), para atender luego en exclusiva al Decreto de Nueva Planta de Cataluña.

Denominador común de lo que pretendemos aportar ahora es la atención a la bibliografía francesa de los primeros años del XVIII, y en especial a la que trata de las relaciones entre las Cortes de París y Madrid, o entre Luis XIV y su nieto

[*] Publicado en Manuel TORRES AGUILAR y Miguel PINO ABAD (Coordinadores) *Burocracia, poder político y justicia. Libro-Homenaje de amigos del profesor José María García Marín*, Dykinson, 2015, 305-359.

Dedico este trabajo, con motivo de su jubilación académica, a José María García Marín, profesor ejemplar y maestro de discípulos ejemplares, cuya labor docente e investigadora ha rayado tan alto como su sobresaliente calidad humana.

[1] Véase mi *Introducción* y el artículo *Los Decretos de Nueva Planta en Aragón* en las pp. 21-35 y 41-89 del libro que coordiné, *Génesis territorial de España*, edic. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2007.

Felipe V o sus embajadores en España. Pues efectivamente la monumental obra de Baudrillart (*Philippe V et la Cour de France*[2]), pese a ser citada por los estudiosos españoles de la Nueva Planta, no creo haya recibido todavía la atención que merece, y mucho menos las *Memorias* de personajes cualificados como los duques de Noailles o Saint Simon[3], u obras como la del barón de Girardot que recoge la correspondencia de Luis XIV con su embajador Amelot[4], etc., etc. Y dentro de las fuentes españolas retornaremos a una obra tan importante como las *Narraciones históricas* de Francisco de Castellvi, citadas fragmentariamente por la historiografía del siglo XX a través del manuscrito entonces conocido, pero que ha sido objeto de una cuidada edición a finales de esa centuria[5].

I. INTRODUCCIÓN: EL TESTAMENTO DE CARLOS II Y LOS ORÍGENES DEL PROBLEMA

El 1 de noviembre de 1700, tras un penoso proceso de enfermedades y degeneración vital, murió Carlos II, el último de los reyes de la Casa de Austria. Ahora bien, debido a ese proceso, las especulaciones sobre su pronta muerte habían sido desde años atrás continuas, de suerte que la sucesión de España ocupó en el último tercio del siglo XVII a las principales cancillerías europeas. Ello había dado lugar, con el rey enfermo y sin descendencia, a unos bochornosos Tratados de reparto, en los que las potencias europeas se adjudicaron los territorios de la Corona de España sin contar con ella.

En este panorama, tres eran los principales soberanos europeos que reclamaban esa herencia, y los tres en base a ser descendientes de mujeres que la dinastía española había colocado en diversos tronos de Europa: Luis XIV, rey de Francia; el emperador Leopoldo de Austria, y Maximiliano, duque de Baviera. El primero aspiraba a la Corona para su nieto, el duque de Anjou, hijo del delfín Luis, que entonces tenía nueve años; el segundo, para su hijo el archiduque Carlos, de trece años; y el tercero también para su hijo, José Fernando, de seis

[2] 5 vols., París, 1890-1901.

[3] *Mémoires politiques et militaires pour servir à l'histoire de Louis XIV et de Louis XV. Composés sur les pièces originales recueillies par Adrien-Maurice, duc de Noailles, marechal de France et ministre d'État. Par l'abbé Millot.* Figuran en A. Petitot et Monmerqué, *Collection des Mémoires relatifs à l'histoire de France depuis l'avénement de Henri IV jusqu'à la paix de París conclue en 1763. Par messieurs A. Petitot et Monmerqué.* Tomos 71-72, París, 1828.

Mémoires complets et autentiques du Duc de Saint-Simon sur le siècle de Louis XIV et la Régence. Collationnés sur le manuscrit original par M. Chéruel et précédés d'une notice par M. Sainte Beuve de l'Academie Française. Tomo 3, París, 1856.

[4] *Correspondance de Louis XIV avec M. Amelot son ambassadeur en Espagne. Publiée par M. Le baron de Girardot*, 2 tomos, Nantes, 1864.

[5] Francisco de Castellví, *Narraciones históricas.* Edición al cuidado de Josep M. Mundet i Gifre y José M. Alsina Roca. Estudio preliminar de Francisco Canals Vidal. 3 vols. Fundación Elías de Tejada y Erasmo Pèrcopo, Madrid, 1997.

años. Una Corona, pues, disputada por tres niños. Bien es cierto que nadie podría imaginar entonces que aquel juego de niños[6] habría de acabar de forma tan dramática, con una guerra en la que llegaron a combatir 1.300.000 soldados y en la que se ha calculado murieron 1.251.000 personas[7]

Ante el desafío de los Tratados de reparto, y en concreto del segundo de ellos, Carlos II hizo testamento en noviembre de 1698 a favor del príncipe de Baviera, lo que comunicó el propio rey al Consejo de Estado irrumpiendo en una de las sesiones. Pero en realidad apenas hubo tiempo para que reaccionaran las Cortes presuntamente perjudicadas (París y Viena), pues pocos meses después el elegido, José Fernando de Baviera, falleció, replanteándose el problema, ahora entre dos candidatos. Tras una serie de forcejeos en los meses siguientes con el agravamiento de la enfermedad del rey, y el enfrentamiento cortesano de las dos Marianas (la madre del monarca, Mariana de Habsburgo, y la segunda mujer, Mariana de Neoburgo), consultado el Consejo de Estado, que en sesión de 6 de junio de 1700 se pronunció casi unánimemente a favor del pretendiente francés, el 3 de octubre, inspirado por el cardenal Portocarrero, el rey dictó un nuevo testamento. En él, la claúsula 13 hacía referencia al acuerdo político de mantener separadas las coronas de Francia y España, lo que rebrotará luego como problema, y designaba sucesor a Felipe de Anjou:

> «Reconociendo, conforme a diversas consultas de ministros de Estado y Justicia, que la razón en que se funda la renuncia de las señoras Doña Ana y Doña María Teresa, reinas de Francia, mi tía y hermana, a la sucesión de estos reinos, fue evitar el perjuicio de unirse a la Corona de Francia, y reconociendo que, viniendo a cesar este motivo fundamental, subsiste el derecho de la sucesión en el pariente más inmediato, conforme a las leyes de estos reinos…, declaro ser mi sucesor…el duque de Anjou, hijo segundo del delfín, y como a tal le llamo a la sucesión de todos mis reinos y dominios»[8].

El 1 de noviembre de ese año, a las tres de la tarde, tras un ataque de epilepsia, Carlos II falleció. A continuación tuvo lugar la apertura del testamento y la lectura de sus disposiciones ante un público cortesano del que formaban parte el embajador de Austria, Harrach, y el encargado de negocios francés, Blécourt. De

[6] Una completa exposición de los pretendientes principales y secundarios, y de sus respectivos derechos, en Victor Balaguer, *Historia de Cataluña y de la Corona de Aragón*, tomo V, Barcelona, 1863, 5 y ss. Véase también Ludwig Pfandl, *Carlos II*, Madrid, 1947, 337 y ss.

[7] Joaquim Albareda Salvadó, *La Guerra de Sucesión de España (1700-1714)*, Crítica, Barcelona, 2010, 18.

[8] En Pfandl, *Carlos II*, 392.

lo que sucedió allí, cuando el duque de Abrantes notificó el resultado, se hizo eco Saint Simon en un texto recogido y comentado por Coxe:

> «Abriéronse, por último, las mamparas, y al pasado murmullo siguió profundo silencio. Los dos ministros de Francia y Austria, Blecourt y Harrach, cuyas cortes eran las más interesadas en esta elección, hallábanse en pie muy cerca de la puerta. Confiado Blecourt en el triunfo de sus pretensiones se adelantó a recibir al duque de Abrantes; portador de la nueva: mas el duque, sin reparar en él, se acercó al austriaco y lo saludó con demostraciones de ternura, presagio de las más satisfactorias noticias. Después de un rato de mutuas cortesías: –Mi buen amigo, le dijo, tengo el placer mayor y la satisfacción más verdadera en despedirme por toda la vida de la ilustre casa de Austria-. Sobrecogió, como era de presumir, semejante insulto al embajador que, creyéndose triunfante y vencedor, había echado, durante los preludios de la conversación, miradas de desdén al representante de Francia…Por el contrario, Blecourt salió de la antecámara radiante de júbilo, y el mismo día despachó un correo portador de una copia del testamento que le había proporcionado el diestro Portocarrero»[9].

El testamento de Carlos II fue remitido a Luis XIV por quienes se calificaban de «gobernadores de la monarquía»[10], es decir, los pertenecientes al Consejo de Regencia que el mismo testamento había previsto hasta la llegada del nuevo rey[11]. De ese Consejo de Regencia, que presidía la reina, los personajes principales eran el cardenal Portocarrero y el presidente del Consejo de Castilla, Manuel Arias, desempeñando además un papel destacado el Secretario del Despacho Universal, Antonio de Ubilla. A su vez el grupo francés en la Corte de España tenía como personajes más influyentes al duque de Harcourt, al marqués de Louville y al encargado de negocios Blécourt[12].

Tras no pocas dudas, Luis XIV aceptó la designación de su nieto. Efectivamente, dado el segundo tratado de reparto firmado meses antes, el asunto era para Francia muy problemático, pues tanto si aceptaba como si no, la guerra parecía inevitable. Como ha observado el marqués de Courcy, «cual-

---

[9] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón. Desde 1700, en que subió al trono Felipe V, hasta la muerte de Carlos III, acaecida en 1788.* Escrita en inglés por Guillermo Coxe y traducida al español con notas, observaciones y un apéndice, por don Jacinto de Salas y Quiroga, 4 vols., Madrid, 1846. En I, 75-76.

Sobre la correspondencia del rey con Harcourt y la lectura del testamento, C. Hippeau, *Avénement des Bourbons au trone de l'Espagne. Correspondance inédite du Marquis d'Harcourt, ambassadeur de France auprès des rois Charles II et Philippe V*, 2 tomos, París, 1875.

[10] Castellvi, *Narraciones históricas*, I, 175, doc. 21.

[11] Sobre el testamento de Carlos II y los posteriores intentos austracistas por deslegitimarlo, véase el modélico estudio de Luis Ribot, «El dictamen "más firme a la seguridad de mantener inseparables los reinos de mi corona". La sucesión de Carlos II», en Antonio Morales Moya (ed.), *1714. Cataluña en la España del siglo xviii*, ed. Cátedra, 2014, 21-43.

[12] Baudrillart, *Philippe V*, I, 54-55.

quiera que fuera la solución, haría falta acudir a las armas para imponerla. Entre dos guerras fatales, entre dos guerras europeas, se trataba de elegir la menos peligrosa para Francia»[13]. Luis XIV aceptó, en fin, la designación de su nieto en un solemne acto celebrado en Versalles, tras lo cual le dio unas instrucciones el 3 de diciembre aconsejándole el deseable equilibrio entre su condición francesa y su nueva condición de rey de los españoles. Así, entre otras cosas, le encarecía que amara a sus nuevos súbditos, cuidando de que los virreyes y gobernadores fueran siempre españoles; le recordaba en quienes debía confiar (un español: Portocarrero, y un francés: Harcourt), instándole de otra parte a que no olvidara nunca que era francés «por lo que pueda acontecer». Junto a esas recomendaciones había alguna otra curiosa y significativa: que visitara Cataluña, Aragón «y otras provincias»[14].

Felipe emprendió viaje a España a comienzos de diciembre, entrando en Madrid el 18 de febrero de 1701. Se iniciaba así el reinado de la Casa de Borbón en España. El último de los reyes de la Casa de Austria no había sido ciertamente un monarca ejemplar, pero la radicalización posterior de quienes se pusieron de parte del archiduque, o las corrientes historiográficas nacionalistas, le aplicaron el mérito de haber pertenecido a la añorada dinastía perdida. Y así un autor como Feliu de la Peña, no tendría empacho en calificar al normalmente denostado Carlos II como «el mejor rey que ha tenido España»[15].

II. LAS CORTES DE CATALUÑA DE 1701-1702

Siete meses después de la llegada a Madrid, el 11 de septiembre de 1701, se celebró en Turín el matrimonio por poderes de Felipe con María Luisa Gabriela de Saboya. A continuación María Luisa salió rumbo a España y Felipe emprendió viaje a Cataluña para reunirse con ella, lo que tuvo lugar en Figueras. Pasaron ambos luego a Barcelona donde permanecieron cinco meses, hasta el 8 de abril de 1702 en que el rey embarcó para Nápoles, mientras la reina quedaba en España. De los dos órganos supremos de gobierno recién creados, uno de ellos, el Despacho o Consejo de Despacho, iría con el rey, y el otro, la Junta de Regencia, quedaría con la reina. Desde la perspectiva francesa, en comentario de

---

[13] *Renonciations des Bourbons d'Espagne au trone de France*, París, 1889, 4.

[14] Las Instrucciones pueden verse en las *Mémoires* de Noailles, cit., tomo 72, 3-7. También en Coxe, I, 87 y ss.

[15] Narciso Feliu de la Peña y Farell, *Anales de Cataluña y epílogo breve de los progresos y famosos hechos de la nación catalana, de sus santos, reliquias, conventos y singulares grandezas, y de los más señalados y eminentes varones, que en santidad, armas y letras han florecido desde la primera población de España, año del mundo 1788, antes del nacimiento de Christo 2174 y del Diluvio 143 hasta el presente de 1709*, Barcelona, 1709, 459.

Baudrillart[16], Luis XIV iba a encontrarse de pronto a la cabeza de dos gobiernos, sin contar el suyo propio, uno de la regente en España y otro de Felipe V en Italia. En Madrid, en fin, aparecen también dos personajes que desempeñarán un decisivo papel: la princesa de los Ursinos, camarera de la reina, protagonista de una brillante carrera política, y un hombre oscuro pero extremadamente eficaz, Jean Orry, experto en finanzas, que había sido enviado por Luis XIV a petición de Portocarrero para remediar la desastrosa situación de la hacienda española, y que actuará al dictado de Versalles[17].

Según se había previsto, el viaje de los reyes para encontrarse en Cataluña, debía servir para celebrar Cortes en la Corona de Aragón: primero en Barcelona, para el Principado de Cataluña, y luego, a la vuelta, en Zaragoza, para el reino de Aragón, con ocasión del regreso a Madrid. Como decía el decreto dirigido por el monarca el 20 de junio de 1701 al Consejo de Aragón, «juntar las Cortes del Principado de Cataluña en aquella ciudad (*Barcelona)* a mi arribo a ella, y de vuelta tener las del Reyno de Aragón en Zaragoza». Se celebrarían así esas Cortes en Cataluña y Aragón, según comenta el historiador y cronista Belando, «para recibir el juramento de fidelidad y omenage de sus vassallos, y confirmar y renovar los Fueros», quedando las de Valencia para «celebrarlas quando las urgencias lo permitiesen»[18].

A su paso por Zaragoza, camino de Cataluña, el rey fue recibido con fiestas y agasajos, y de parecida forma fue acogida allí la reina María Luisa, cuando al regreso en abril del año siguiente, ella sola con la ayuda de la Ursinos (pues el rey, cambiando los planes, había marchado a Italia) celebró las Cortes de Aragón, recibió el juramento de fidelidad de los súbditos y juró la observancia de fueros y privilegios[19]. En cuanto a Cataluña, en el viaje de ida, tras abandonar Aragón, Felipe V juró sus privilegios en Lérida, pero aun siendo bien recibido, el panorama de la acogida fue distinto. Coxe lo comentó así:

> «Acogiolo el pueblo en todo Aragón, con las más vivas y sinceras demostraciones de amor y respetuosa adhesión, y su entrada en Zaragoza

---

[16] *Philippe V*, 98.

[17] José Manuel de Bernardo Ares, *Luis XIV rey de España. De los imperios plurinacionales a los Estados unitarios (1665-1714)*, Madrid, 2008, 238 y ss.

[18] Fray Nicolás de Jesús Belando, *Historia civil de España, sucesos de la guerra y tratados de paz, desde el año de mil setecientos, hasta el de mil setecientos treinta y tres*, Madrid, 1740, cap. XIV: «Determina el Rey Católico tener Cortes en Aragón y Cataluña, en ocasión que passa a recibir la Reyna a Barcelona», 57 y ss.

En cuanto a Valencia, es dudoso que hubiera alguna vez proyectos serios de convocar Cortes. En carta de 23 de mayo de 1702, la Ursinos desmentía a Torcy los rumores que corrían por Madrid de que fueran a celebrarse, asegurando no tener ningún fundamento (Véase en Henry Kamen, *La Guerra de Sucesión en España 1700-1715*, ed. Grijalbo, 1974, 330).

[19] Noailles escribe: «La Reine fit son entrée à Saragosse le 25 avril. Elle jura dans la cathédrale de maintenir les priviléges du royaume; elle fit ensuite l'ouverture des Etats; et les démonstrations de joie et de zèle annoncerent, selon l'usage, des suites beaucoup plus heureuses que l'on ne devoit attendre» (*Mémoires*, tomo 72, 143).

> fue un verdadero triunfo…Pero, no sucedió lo mismo en Cataluña, en donde siempre fue el pueblo turbulento y apegado a sus fueros, y el monarca conoció la antipatía que abrigaban aquellos habitantes contra sus fieles súbditos de Castilla»[20].

Las Cortes de Cataluña duraron tres meses, del 12 de octubre de 1701 al 14 de enero de 1702, debiendo distinguirse en ellas el clima en que se desarrollaron de los resultados conseguidos. En cuanto a lo primero, algunos autores aseguran que hubo un ambiente crispado en el que abundaron las tensiones, y así el mismo Coxe recuerda que «a una petición siguió otra; hiciéronse interminables las discusiones y tres meses se pasaron en peticiones de la asamblea y negativas del soberano, hasta que al cabo de mucho tiempo pudo, por último, celebrarse un arreglo… Esta asamblea turbulenta terminó sus discusiones, si tal nombre merecen, el 12 de enero, después de prestar juramento de fidelidad al soberano, y obtener la confirmación de los privilegios de la provincia»[21]. En sentido parecido, un historiador moderno, el catalán Soldevila, subraya que fueron abundantes en incidentes y discrepancias[22]. En todo caso no es fácil saber hasta qué punto ambas afirmaciones se corresponden con la realidad, o son comentarios adaptados y endurecidos *a posteriori*, para ofrecer una visión negativa y hacer congruente lo que sucedió en las Cortes con un proceso que poco después, empeoró y terminó mal. Porque es el caso, en cuanto a lo segundo, que los resultados de las Cortes fueron extremadamente satisfactorios para los catalanes, como reconocieron los propios contemporáneos, tanto catalanes como castellanos. La lectura de su desarrollo pone de manifiesto, desde luego, enfrentamientos y diferencias, pero siempre dentro de un clima de normalidad.

Efectivamente, los contemporáneos destacan los satisfactorios resultados conseguidos por los catalanes en la asamblea. Un austracista testigo de los hechos, Narciso Feliu de la Peña, reconoce que «consiguió la Provincia quanto avía pedido, moderado solo el desinsacular. Revocáronse por Constitución los atentados antecedentes, y quanto se avía obrado contra las leyes y privilegios»[23]. A su vez Macanaz comentará en sus Memorias que «lograron los catalanes cuanto deseaban, pues ni a ellos les quedó qué pedir, ni al rey cosa especial que concederles, y así vinieron a quedarse más independientes del rey que lo está el Parlamento de Inglaterra»[24].

---

[20] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, I, 120.

[21] *Ibidem*, I, 139.

[22] Ferran SOLDEVILA, *Història de Catalunya*, 3 tomos, Barcelona, 1962; en III, 1104.

[23] *Anales de Cataluña*, 493.

[24] *Memorias manuscritas*, tomo I, cap. V. Cit. En LAFUENTE, *Historia general de España*, tomo XII, Barcelona, 1925, 337.

En el texto de las Cortes de 1702 se habla de los *catalanes* como *naturales de Cataluña* o del *Principado de Cataluña*[25], tratándose a Cataluña como *provincia* y mencionándose al *Principado de Cataluña*, en el seno de la Corona de Aragón, así como a la *nación española.* Esas Cortes procedieron a una actualización del ordenamiento jurídico catalán a través de las noventa y seis constituciones recogidas en la Nueva Compilación (*Constituciones y otros Derechos de Cataluña*) que aparecerá en 1704. Debe destacarse aquí el establecimiento de un Tribunal de Contrefacciones, compuesto por seis jueces, y algunas medidas sobre la insaculación de oficios y medios económicos para el funcionamiento de la Diputación del General y las universidades o municipios. También la reserva de los oficios a los naturales, y en particular que para protonotario se nombre a persona natural de Cataluña y por turno a los reinos de Valencia y Aragón. Especial interés tuvo lo relativo al fomento del comercio catalán, y en concreto la petición de las Cortes de poder enviar dos barcos cada año a Indias.

Con todos estos logros y con tan satisfactorios resultados, se plantea una cuestión en cierto modo paradójica ¿Fueron unas Cortes buenas para los catalanes éstas que constituyen precisamente el primer acto de la presencia de Felipe V en el Principado, y a las que seguirán años de desentendimiento y fricciones, hasta la confrontación militar y el cerco y toma de Barcelona en 1714? Y si las Cortes fueron buenas, ¿cuál fue el motivo de la desafección y del enfrentamiento posterior?

Que esas Cortes fueron buenas para los catalanes parece indiscutible, pues lo que se ha llegado a plantear entre los especialistas no es que fueran *buenas*, sino que incluso puedan contarse entre las *mejores*, o fueran las mejores, de la historia parlamentaria de Cataluña. Así Balaguer, en su *Historia*[26], al recordar que el duque de Medinasidonia presentó al final la aprobación de todas las constituciones que habían hecho las Cortes, afirma que éstas «fueron las más favorables que había conseguido la provincia». Y ya vimos que Feliu reconoció que esa provincia (Cataluña) consiguió casi todo cuanto había pedido, si bien para no tener que admitir la gran bondad de las Cortes, él, que las considera como tales, formula la siguiente observación: «Advierto que aunque en el curso desta relación al congresso general del Duque de Anjou llame Cortes, no es porque lo sean, que éstas solo las puede congregar el que es legítimo rey»[27]. Es decir, que para no tener que reconocer lo que él se ve obligado a reconocer (la gran bondad de las Cortes de 1702), acude a calificarlas de *congresso general*, lo que le lleva –con esa afirmación forzada– a una contradicción flagrante, pues Feliu comenta luego que las

[25] Sigo a Jesús Lalinde en su artículo «Las Cortes de Barcelona, de 1702», *Anuario de Historia del Derecho español*, LXII (1992), 7-46.

[26] *Historia de Cataluña*, V, 44,

[27] *Anales de Cataluña*, 481-482.

Cortes debían haber finalizado con la partida del Duque de Anjou, lo que implica que las reconocía como Cortes y no como un congreso (unas Cortes no podían seguir sin el rey, pero sí un congreso). El profesor Lalinde, que ha estudiado la cuestión, valora esas Cortes así:

> «Si se tiene en cuenta el análisis jurídico que de las Cortes de 1702 se ha practicado anteriormente, no parece posible negar que se han encontrado entre las mejores de todos los tiempos en Cataluña. La actuación de las Constituciones y otros derechos de Cataluña a través de la Nueva Compilación, las garantías de observancia del ordenamiento jurídico, la limitación del Poder Real, las reformas de la administración de justicia y la reserva de beneficios en Italia e Indias son muestras palpables de esa importancia. Incluso, aquellas medidas económicas cuya aprobación ha sido condicionada no han dejado de tener trascendencia, pues no se ha negado al Principado las expectativas del comercio con las Indias y de la creación de una Compañía universal, y con ello se ha abierto la vía para una concesión futura más clara»[28].

En cuanto al motivo de la desafección, difícil es, por lo dicho, relacionarlo con esa estancia de Felipe V en Cataluña, normal cuando no pródiga en agasajos, y con el trato recibido por los catalanes en las Cortes. La desafección así pudo ser previa o posterior. Pudo ser previa, sucediendo que el indudable buen trato resultó insuficiente para cambiar el signo de una hostilidad latente. En su *Historia crítica de Cataluña*, Bofarull recuerda que en noviembre de 1700 Barcelona celebró dos funerales, el del papa Inocencio XII y el del rey Carlos II, para comentar a continuación que «la calma era solo aparente, hija de un objeto de distracción que halagaba las habituales aficiones de todos, pero no podía ser duradera, y al primer incidente que asomase había de reaparecer la complicación, la tempestad»[29]. Y ese primer incidente sería la llegada a Barcelona de la copia de la carta por la que Luis XIV aceptaba el testamento de Carlos II y algunas medidas de gobierno. Es decir, algo que tenía poco que ver con la actitud de fondo de Felipe V y su gesto de convocar inmediatamente las Cortes catalanas que además fueron las únicas que él presidió. Así, la lectura del libro XXII de los *Anales de Cataluña* de Felíu, referida a lo que sucedió en el Principado en los primeros años del siglo XVIII (incluyendo las Cortes y las medidas de gobierno), muestra la incongruencia de lo que allí se relata (agasajos, acuerdos, discusiones y desacuerdos de tono menor) con la oposición crispada y frontal que seguirá después. O, dicho de forma más clara, que no parece haber proporción entre algún agravio aislado, achacable al nue-

[28] «Las Cortes de Barcelona de 1702», 37.

[29] Antonio de Bofarull y Broca, *Historia crítica (civil y eclesiástica) de Cataluña,* 9 tomos, 1876-1878; en VIII, 388.

vo rey, como la elección del virrey, y el enfrentamiento colectivo que conducirá a la guerra. Otros episodios más o menos desafortunados que los *Anales* relatan (el dejar salir madera para fabricar bajeles; la orden de que los consejeros no se cubran hasta que no se les ordene, o el hecho de que al salir el rey al balcón de palacio se le cayera a la plaza el bastón real, *cuyo acaso dio mucho que discurrir*, en extraño comentario de Feliu[30]) se nos antojan cuestiones menores o anécdotas irrelevantes. No podría hablarse así de una actitud provocativa de Felipe V ni de graves desatenciones o contrafueros que expliquen la virulenta confrontación posterior[31]. Soldevila, a propósito de las Cortes, reconocerá también que «la satisfacció dels catalans era gran davant l'èxit aconseguit»[32], pero añade, citando a Feliu, que muchos de ellos no veían aquello sino como una pauta o modelo para cuando llegase el que deseaban. En suma, que había ya un rechazo previo con independencia de lo que Felipe V hiciera o dejara de hacer. Tengamos en cuenta además que un mes antes de que se iniciaran las Cortes, el 7 de septiembre de 1701, se habían firmado en La Haya las bases de la *Gran Alianza* que formalizaba el enfrentamiento de las otras potencias occidentales y el comienzo de aquella Guerra de Sucesión que habría de durar doce años.

Hagamos notar sin embargo que para algunos autores la desafección hacia Felipe V fue posterior. Albareda ha señalado así dos factores que la provocaron: la violación de las Constituciones por parte de los ministros del rey (especialmente del virrey Velasco) y el desembarco aliado en Barcelona que generó el rechazo popular[33]. En todo caso, sea cual fuere la interpretación de lo sucedido durante la estancia de Felipe V en Cataluña y el desarrollo de las Cortes, es indiscutible que el rey juró los fueros y que los catalanes le juraron fidelidad. Según recordó el mismo Felíu de la Peña, «dia 4 (*de octubre de 1701*) por la mañana, llegó a la sala grande del palacio mayor, iuró los fueros y privilegios, y recibió el iuramento de fidelidad de los tres estados, que estuvieron sentados en escaños; y los ministros del Real Consejo en su lugar a las gradas del solio en pie»[34].

---

[30] *Anales de Cataluña*, 484. Lalinde, «Las Cortes de Barcelona de 1702», 37-40.

[31] Balaguer, en su *Historia de Cataluña*, magnificará también las presuntas desatenciones y ofensas de Felipe V. Refiriéndose así a la carta ordenando que la prerrogativa de que los consejeros se cubran, deberá entenderse sólo cuando el rey lo mande, comenta que «Barcelona recibió estas órdenes con asombro». Y más adelante añade: «Se engañan cuantos han dicho que a los catalanes no se les faltó en sus fueros y libertades. Precisamente nuestros archivos y anales están llenos de copias de representaciones enviadas al rey y a sus ministros, formuladas por agravios hechos a las leyes del país» (pp. 38 y 49).

[32] *Història de Catalunya*, III, 1106.

[33] *La Guerra de Sucesión*, 164 y ss.

[34] *Anales de Cataluña*, 484.

III. PRIMERA FASE DE LA GUERRA Y ACTITUD FRANCESA ANTE LOS FUEROS

A) Los acontecimientos políticos

En la Guerra de Sucesión cabe apreciar dos etapas y un epílogo. La primera etapa, entre 1701 y 1706 comenzó con el estallido del conflicto en Italia, que habría de pasar luego a España, y fue tan negativa para los Borbones que Luis XIV estuvo dispuesto a pactar la paz con la Gran Alianza a costa de la desmembración de la monarquía española. La segunda, favorable a los Borbones, a partir de 1707, cuando tuvo lugar la batalla de Almansa, hasta 1713, año en que se firmaron una serie de tratados en la ciudad holandesa de Utrecht, refrendados allí y en Rastatt. Por último, un epílogo de dos años, hasta 1715, debido a las complicaciones del llamado *caso de los catalanes*.

En el arranque de esa primera fase, las *Memorias* de Noailles dejan constancia de algunos datos de interés respecto a la situación de Cataluña en 1702. Por una parte, del enrarecimiento del clima político («les peuples y respiroient déjà la révolte»[35]). Por otra, de la crítica de Luis XIV ante el hecho de que los catalanes no hicieran las aportaciones económicas que habían prometido[36]. Y también, con ello, de las primeras manifestaciones críticas de los personajes franceses respecto al problema de los fueros; así, según escribía el embajador d'Estrées al canciller Torcy, «Il faut seulement prendre garde de ne point donner atteinte a leurs *fueros* (priviléges)»[37].

Tras su expedición a Italia, Felipe V llega a Madrid el 17 de enero de 1703. La princesa de los Ursinos, a la que se había ordenado salir de España, regresa a Madrid en agosto de 1705, constituyéndose en cabeza de un grupo de gobierno en el que, habiendo dimitido Portocarrero, figura el laborioso Orry y un nuevo embajador, Amelot, que tendrá mucho que ver con las reformas de la Nueva Planta[38]. A su vez, la Secretaría del Despacho Universal, germen del futuro régimen ministerial, deja ese mismo año 1705 de ser *universal*, es decir, única, al desaparecer su antiguo titular, Antonio de Ubilla, y ser dividida en dos, una relativa a Guerra y Hacienda, a cargo de José de Grimaldo, y otra para todo lo de-

[35] *Mémoires*, tomo 72, 164.

[36] «Les Catalans ne paient rien encore de ce qu'ils avoient promis au Roi, dit Louis XIV dans une dépêche au comte de Marsins (29 mai); les troupes qu'on a laissées en Catalogne désertent, faute de paiement» (*Mémoires*, tomo 72, 144).

[37] *Mémoires*, tomo 172, 190.

[38] Sobre los embajadores franceses, y en concreto sobre Amelot, Juana María Salado Santos, «Gobernar España desde Versalles», en José Manuel de Bernardo Ares y Elena Echeverría Pereda (coords.), *Las Cortes de Madrid y Versalles en el año 1707. Estudios traductológico e histórico de las correspondencias real y diplomática*, ed. Sílex, *2011*, 185-212.

más, que se entrega a Pedro Fernández del Campo[39]. De esta suerte, y de cara a los intentos reformistas de la Administración y los fueros en los años siguientes, hay que destacar la existencia de un grupo formado por tres franceses (la Ursinos, Amelot y Orry), y dos españoles (Grimaldo, emparejado con Orry en las reformas de la Administración, y Melchor de Macanaz, asesor del embajador Amelot en las reformas de la Nueva Planta).

En noviembre de 1703, el emperador Leopoldo y su hijo primogénito José firmaron la renuncia de la corona de España a favor del otro hijo, el archiduque Carlos, quien, proclamado rey de España, se trasladó a Inglaterra y luego, con la escuadra inglesa, a Lisboa. Felipe V, por su parte, decidió dirigir la campaña de Portugal y salió para Extremadura en marzo de 1704, aunque cuatro meses después suspendió la operación y regresó a Madrid. La escuadra aliada partió de Lisboa sin el archiduque y puso rumbo a Cataluña, donde ya gobernaba como virrey Francisco de Velasco, personaje autoritario y carente de tacto. Esa escuadra puso sitio infructuosamente a Barcelona y, al regreso, ocupó con facilidad Gibraltar (4 de agosto) pretendiendo también ocupar Ceuta. Curiosamente, muchos catalanes participaron en la toma de Gibraltar a las órdenes del príncipe Darmstadt, y otro catalán, el marqués de Gironella, defendió valientemente Ceuta[40].

Un año más tarde, en agosto de 1705, tiene lugar un serio enfrentamiento del virrey Velasco con los súbditos, que ha sido considerado por algún autor como el primer movimiento que hubo en Cataluña a favor del archiduque[41]. Poco después, en una nueva actuación, la escuadra aliada, con la que venía don Carlos, fondeó delante de Barcelona subiendo al barco los jurados de Mataró que fue la primera ciudad en reconocerle como rey de España. Tras el desembarco del archiduque y su hueste, otras ciudades catalanas se sumaron a ese reconocimiento, quedando Barcelona, que al fin capituló en octubre y donde el archiduque fue reconocido y jurado como rey el 5 de noviembre. El nuevo monarca anuló todas las dignidades y concesiones hechas por Felipe V y convocó inmediatamente unas Cortes que habrían de ser las últimas celebradas en España conforme al estilo tradicional del Antiguo Régimen. En la proposición regia[42], don Carlos se

[39] Para la estructura de gobierno, división de la Secretaría del Despacho Universal y creación de las Secretarías de Estado y del Despacho, me remito a mis libros, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., 2.ª ed., Madrid, 1976, y *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 2 vols., Madrid, 1979.

[40] Balaguer, *Historia de Cataluña*, 61. Pedro Aguado Bleye y Cayetano Alcázar Molina, *Manual de Historia de España*, 3 tomos, Espasa-Calpe, 1963-1964; en III, 54.

En cuanto a la toma de Gibraltar, no es claro si se hizo en nombre de la reina Ana de Inglaterra o del archiduque Carlos. Sobre ello, Ricardo García Cárcel, «La Guerra de Sucesión, una guerra poliédrica», en Morales Moya, *1714, Cataluña en la España del siglo* xviii, 45-69.

[41] Balaguer, *Historia de Cataluña*, 63.

[42] Feliu de la Peña, *Anales de Cataluña*, 544 y ss. Balaguer, *Historia de Cataluña*, 76 y ss.

refirió a la intervención de Felipe V como una usurpación que ahora padecían «mis amados y fieles vasallos, así en los reinos de España como en los de esta corona de Aragón»; aludió a sus predecesores «los serenísimos reyes de Aragón» y a Cataluña como «este Principado», resumiendo las peripecias del conflicto y elogiando que fueran los de la «nación catalana» quienes tuvieran «la gloria de ser los primeros que han sacudido la tirana opresión de la Francia en mis dominios de España».

El archiduque, pues, veía aquello como un conflicto con Francia, y lo mismo cabe decir de la opinión pública catalana que por entonces exaltaba a su nuevo rey, Carlos III, y fustigaba a los franceses: «Tot bon Cathalà / és molt obligat / a tenir affició / de tot son cor / a Carlos tercer / lo Nostre Rey /que en esta terra / volgué venir / per nos redimir / de la captivitat /del Francès malvat». Estos ripios de un texto de la época, la *Doctrina catalana*, de 1705[43], son significativos tanto por la localización de quién era considerado el enemigo (no España, ni Castilla), como por las razones, harto genéricas y difusas, por las que había que castigar a los *butiflers*: «La primera, perquè son / molt dolenta gent / la segona, perquè fan / las mes grans vellades, / La tercera per tenir /sempre mals intents / de deixarnos Pobres». No hay, pues, referencia a causas concretas que justifiquen la desafección sobrevenida que comentamos antes, aunque llama la atención que se reitere un presunto agravio económico («deixarnos Pobres») repetido en otros textos: «Un francés, ha venido / sólo a España / por querer robar»[44].

Las referencias a Francia nos llevan a comentar incidentalmente el tema de si la Guerra de Sucesión fue o no una guerra civil. A menudo se subraya su evidente condición de conflicto internacional, pues así comenzó y así terminó, pero es claro también que fue una guerra civil: una «terrible guerra civil», como la calificó Maldonado Macanaz[45], o «la primera de nuestras guerras civiles», en expresión del historiador Carlos Seco. La Guerra de Sucesión fue inicialmente un conflicto internacional dinástico que, tras desencadenarse y ampliarse en varios teatros europeos y también americanos[46], dio cabida a una guerra civil dentro de España. La Guerra de Sucesión será además un conflicto casi global, con un planteamiento que enfrenta al Imperio austriaco y a las potencias marítimas (Inglaterra y Holanda) con la Francia de Luis XIV, para involucrar luego el choque de húngaros contra austriacos, de suecos contra rusos, de Saboya contra Francia,

---

[43] Véase en Rosa Maria Alabrús, *Felip V i l'opinió dels catalans*, Pagès editors, Lleida, 2001, 178-179.

[44] En Albareda, *La Guerra de sucesión*, 167.

[45] Melchor de Macanaz, *Regalías de los señores reyes de Aragón. Discurso jurídico, histórico, político por D.* Publícale por vez primera la Biblioteca jurídica de autores españoles, precedido de una *Noticia sobre la vida y escritos del autor*, por el Ilmo. Sr. D. Joaquín Maldonado Macanaz, Madrid, 1879. Ref. en LXIV.

[46] Carlos Martínez Shaw, «La Guerra de Sucesión en América», en F. García González, *La Guerra de Sucesión en España y la batalla de Almansa. Europa en la encrucijada*, Madrid, 2009.

las pretensiones prusianas, etc.[47]. En suma, como comentó el Almirante de Castilla, una «guerra tan universal cual no se ha visto nunca»[48]. Y, por supuesto, los conflictos habidos en la Península Ibérica, con la presencia de Portugal y la división en dos de los territorios españoles que enfrentó a la Corona de Castilla con la de Aragón.

La Guerra de Sucesión, en fin, ha sido vista como expresión del conflicto histórico de las razas anglosajona y latina, e incluso como una guerra que hizo posible la salvación de Francia. Véanse las siguientes reflexiones del barón de Girardot:

> «Jamais la lutte traditionnelle de la race anglo-saxonne contre la race latine ne fut plus près d'avoir un dénoûment fatal pour celle-ci, qu'à la fin de la guerre de la succession d'Espagne.
>
> Louis XIV, vielli, succombait sous le poids des revers et de la misère profonde de son peuple. Les races saxonne et germanique allaient dominar à la fois sur le Portugal, l'Espagne, l'Italie et toute l'Amérique espagnole et portugaise. La France allait rester seule, et démenbrée.
>
> Un suprème et dernier effort sauva nos destinées, et il n'en doit pas coûter à notre amour prope national d'avouer que la calme opiniâtreté du jeune et timide roi que la France avait donné à l'Espagne fut la principal cause du salut, assuré par la victoire d'Almanza, anglo-espagnole; par delle de Villaviciosa, toute castillane; par celle de Denain, toute française»[49].

B) **El programa político francés para España: la abolición de los fueros**

Un problema fundamental que plantean los Decretos de Nueva Planta, con la sustitución del derecho autóctono de los territorios de la Corona de Aragón por el castellano, es quién fue el responsable de esos decretos, a quién se le ocurrieron y por qué se hicieron. Este problema afecta a los decretos de todos los territorios, pero habida cuenta de que los textos se dieron de forma escalonada en el tiempo (en Aragón-Valencia en 1707; en Cataluña en 1716, etc.), la explicación más acuciante y principal afecta a la decisión inicial de llevar a cabo la reforma y dictar el primero de los decretos, el de Aragón-Valencia, pues el catalán sigue una senda ya iniciada. Así pues, la respuesta a la pregunta de por qué se dictó el Decreto de Nueva Planta de Cataluña ha de tener en cuenta por qué se dictaron los decretos en general y quién o quiénes fueron los introductores de la reforma.

Como los decretos pretendían y lograron la unificación política de España en base al derecho público de Castilla, la explicación más elemental ha sido atribuirlos a la imposición de Castilla y los castellanos, lo que parecía cobrar fuerza con un antecedente histórico: la propuesta, frustrada, del Conde Duque de Olivares a Felipe IV, en un famoso memorial de 1624, de que tuviera como el negocio más

---

[47] Pedro Voltes, *Felipe V fundador de la España contemporánea*, Espasa Calpe, Madrid, 1991, 80.

[48] Cit. en Albareda, *La Guerra de Sucesión*, 19.

[49] *Correspondance de Louis XIV avec M. Amelot*, cit., I, 1.

importante de su monarquía dejar de ser rey de unos territorios, conde de otros, etc., y hacerse de una vez por todas *rey de España*, en base a uniformizar el heterogéneo sistema legal y político existente, reduciéndolo a las leyes de Castilla. Así pues, según esta explicación, lo que no se habría conseguido en 1624, se intentó repetir y se consiguió a principios del siglo xviii. Un experto estudioso como Mercader comenta así que Cataluña quedó a merced del rey vencedor, con lo que «Felip V hi podrá desenrotllar, ja sense obstacles, el programa asimilista que el Comte-Duc d'Olivares havia ideat per a les provincies de la Corona d'Aragó un segle enrera», añadiendo que la posición catalana era «una reviviscencia de l'actitud anterior del Principat enfront del programa uniformista d'Olivares»[50]. Ahora bien, quienes patrocinaron o llevaron a cabo los decretos de Nueva Planta (Luis XIV, Felipe V, la Ursinos, Amelot) ¿manifestaron estar siguiendo ese modelo del Conde-Duque? De ahí el interés de rastrear las instrucciones, órdenes o declaraciones de los fautores de la reforma.

Sin perjuicio de comentarios esporádicos de personajes franceses en los primeros años del siglo sobre la conveniencia de suprimir los fueros en los territorios españoles de la Corona de Aragón, el asunto tomó carta de naturaleza política con la segunda venida a Madrid de la princesa de los Ursinos y la llegada de su protegido Amelot como embajador[51], provisto de unas instrucciones de Luis XIV. La Ursinos había acudido a Versalles, donde disfrutó de la confianza de Luis XIV, despertando los celos de la favorita Maintenon, quien propició que regresara a España con plenos poderes para reorganizar la administración y la vida política con Orry y también con el nuevo embajador, Amelot, hombre prestigioso, presidente del Parlamento de París y que había sido embajador en Venecia, Suiza y Portugal. Bien visto bien por unos y otros, los cronistas franceses de entonces y los autores posteriores. Coxe alaba de él «su consumada prudencia tan notoria, su circunspección, la flexibilidad de su carácter, y sobre todo, su adhesión completa a su protectora»[52].

Para Orry y Amelot, que habrían de gestionar la reforma de la administración, la hacienda y el mantenimiento de un ejército en guerra, el problema de los fueros surge como consecuencia de la necesidad de extender las cargas fiscales de

---

[50] Joan Mercader i Riba, *Felip V i Catalunya*, Barcelona, 1968, 7 y 21.

[51] La Ursinos patrocina el nombramiento de Amelot. Pero incluso luego, en 1710, cuando ya Amelot ha abandonado España, ella insistirá en que se le vuelva a llamar. Véase Frédéric Masson, *Journal inédit de Jean-Baptiste Colbert, Marquis de Torcy, ministre et secrétaire d'État des Affaires Étrangères pendant les années 1709, 1710 et 1711, publié d'après les manuscrits autographes par*, París, 1884, 251. A su vez, Lucien Perey (*Une reine de douze ans, Marie Louise Gabrielle de Savoie, reine d'Espagne,* París, s. a.) escribe: «Louis XIV nomma pour successeur à Grammont Amelot, marquis de Gournay, conseiller d'État, titre fort respecté. Amelot s'était distingué dans trois ambassades et ses talents incontestables auraient évité bien des maux s'il était arrivé plus tôt» (p. 359).

[52] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, I, 249.

Castilla a provincias que, por sus fueros y privilegios, se consideraban exentas o con un régimen especial. Como ha destacado Martín Gaite, en las primeras cartas de Amelot se aprecia el apremio del embajador por uniformizar aquella heterogénea maquinaria gubernamental[53]. Es decir, que las primeras críticas serias a los fueros venían de parte de los reformistas franceses, tanto por la necesidad de que todos los territorios españoles compartieran los gastos de la guerra, como por las ventajas de la simplificación administrativa, teniendo como ejemplo el régimen castellano que era el más sencillo y cómodo. No habría sido así algo cargado de rebuscada intencionalidad política, sino un proyecto pragmático para gobernar de la manera más cómoda y eficiente posible.

La primera crítica francesa se había aplicado al régimen del gobierno central español, montado sobre unos órganos pluripersonales, los Consejos, heredado de la época anterior de los Austrias y criticado desde el principio como lento e ineficiente. Ese régimen, el llamado *régimen polisinodial*, será reemplazado progresivamente por el *régimen ministerial* de las Secretarías del Despacho o ministerios, como consecuencia de los desdoblamientos sucesivos de la antigua y única Secretaría del Despacho Universal. El régimen de Consejos, como sistema de gobierno, había sido ya fustigado por la Ursinos, y será objeto de censuras de nuevo por Luis XIV en sus instrucciones a Amelot, llamando la atención sobre las formalidades y complicaciones que provocaba la lentitud del despacho, así como sobre las dificultades de guardar la discreción y el secreto, y las trabas que ponían determinados Consejos[54]. En todo caso, ya hemos dicho que junto al monarca se creó un Despacho o Consejo de Despacho, el cual marginó tanto al Consejo de Estado como al Consejo de Castilla[55], y a ese Despacho se incorporará Amelot el 20 de abril de 1705, al día siguiente de su llegada a Madrid. De hecho un tema recurrente de los forcejeos entre las Cortes de París y Madrid fue si el embajador francés debía asistir o no al Despacho, lo que aunque pudiera interesar a Luis XIV para conocer y controlar la marcha del gobierno, fue al principio desaconsejado por él mismo cuando lo propuso en 1701 el embajador Harcourt: «la nación española y la Europa entera –respondió inteligentemente el monarca francés– verían con pena que mis opiniones fuesen la única regla del

---

[53] Carmen Martin Gaite, *El proceso de Macanaz. Historia de un empapelamiento*, Moneda y Crédito, Madrid, 1970, 53.

[54] «Il est certain que les formalités de consulter les tribunaux causoient beaucoup de retardement et beaucoup d'embarras aux affaires; que celles dont il est nécessaire que le secret soit gardé, estoient bientôt divulguées, lorsqu'elles passoient par cette voye; que les Conseils de Flandres et d'Italie se sont opposés souvent aux résolutions les plus nécessaires à prendre pour le mouvement et pour la subsistance des armées» (Girardot, *Correspondance de Louis XIV avec M. Amelot*, I, 17).

[55] El Consejo de Estado protestó por los nuevos rumbos políticos en diversas ocasiones, según fue el caso de las consultas de 30 de enero de 1705 y de 26 de abril de 1706 (J. M. Iñurritegui, *Gobernar la ocasión. Preludio político de la Nueva Planta de 1707*, Madrid, 2008, 52 y ss).

Consejo de España»[56]. Felipe V, por su parte, se mostró siempre renuente a esa posibilidad, tratando de ofrecer una imagen de que él gobernaba sólo con españoles, pero a pesar de todo Amelot se incorporó al Despacho, lo que prueba su enorme poder al iniciar la gestión de la embajada, y más si se tiene en cuenta que algunos miembros destacados de ese equipo de gobierno (Montalto y Monterrey), dimitieron con su llegada.

Como ha señalado Baudrillart[57], el programa político francés a instaurar en España constaba de tres puntos fundamentales: la sumisión de la alta nobleza, la subordinación de las órdenes religiosas y la destrucción de las instituciones nacionales de los países no castellanos. En cuanto al peligro de la alta nobleza y los Grandes (ya denunciado por cierto antes por el cardenal Portocarrero[58]), en la correspondencia recogida por Girardot se encuentran varias cartas instruyendo al nuevo embajador sobre ello. Luis XIV se muestra ostensiblemente beligerante en su contra –«mi sentimiento ha sido siempre que había que reprimir el poder de los Grandes»[59]–, pero aconseja una estrategia cuidadosa para que el rechazo no los sitúe en la órbita del archiduque[60], manteniéndoles las prerrogativas pero excluyéndoles de la gestión de los asuntos[61]. En cuanto a las órdenes religiosas, recelosas de una dinastía sospechosa de galicanismo y con un rey, como Felipe V, con confesor francés, Amelot patrocinaba su vigilancia en España sin descartar el acudir a Roma. En todo caso, la cuestión principal y más problemática era la tercera, es decir, el control del «espíritu nacional» y la abolición de los fueros de los territorios de la Corona de Aragón.

IV. CATALUÑA Y LA ABOLICIÓN DE LOS FUEROS EN ARAGÓN Y VALENCIA

Desde la llegada de Amelot a Madrid en abril, Luis XIV seguirá en los meses siguientes de 1705 los informes de su embajador sobre la guerra tanto en Cataluña, cuya primera parte termina con la capitulación del virrey Velasco,

---

[56] Noailles, *Mémoires*, tomo 72, 11.

[57] *Philippe V*, I, 225 y ss.

[58] En cierta memoria dirigida al ministro francés Torcy en 1703. (Kamen, *La Guerra de Sucesión en España*, 99-100).

[59] Carta de Luis XIV a Amelot de 13-IX-1705 (Girardot, *Correspondance*, I, 89).

[60] Carta de 27-VII-1705: «Il seroit dangereux, pour le service du rey d'Espagne, de faire croire qu'il regarde tous les Grands comme autant d'ennemis domestiques. Ce seroit donner un trop grand avantage à l'archiduc que de les considerer tous, ou le plus grande nombre d'entre eux, comme attachés au parti de ce prince» *(Ibidem*, I, 69).

[61] Carta de 20-IX-1705: «Il convient, comme vous le dites, de conserver toutes les prérrogatives exterieures de leur dignité, et en mesme tems *(sic)* de les exclure de toutes les affaires» *(Ibidem*, I, 91).

como en Aragón y Valencia[62]. Pero el embajador Amelot, a diferencia de sus más superficiales antecesores, el cardenal d'Estrées y el duque de Gramont, era un individuo realista, que pretendía acometer reformas de gran alcance, como la extensión del régimen jurídico castellano a la Corona de Aragón, pero que no conocía bien los tecnicismos del problema. Fue así lo suficientemente sensato como para recabar la ayuda de colaboradores y expertos, y, entre ellos la de un conocido regalista, Melchor de Macanaz, quien despachaba con él preparándole notas y escritos sobre la organización de la monarquía española, pues el embajador «no se saciaba de indagar las causas complejas y oscuras de los males de España, y era preciso satisfacerle a todo con datos y sólidos razonamientos»[63]. Ese despacho, según unos testimonios, habría sido de varias horas al día, mientras según otros, Macanaz habría atendido una hora diaria a Amelot y otra a Francisco Ronquillo, gobernador del Consejo[64]. En todo caso nos consta que la disposición de la Ursinos y de Amelot hacia los territorios de la Corona de Aragón era de dureza sin concesiones, mientras la de Luis XIV y el propio Felipe V parece algo más flexible[65]. Los ministros españoles, como reconoce el Marqués de San Felipe, carecían de autoridad, y todo el gobierno estaba en las manos de Amelot[66].

Tras la euforia «austracista» de 1705[67], reflejada en una canción navideña, el *Cant dels ocells*, que universalizó en nuestro tiempo el violonchelista Pau Casals, el año siguiente, 1706, fue de inflexión en el desarrollo del conflicto bélico, pues si en la primavera Felipe V parecía haber perdido todo, en el otoño era el archiduque el que estaba en una crítica situación. De esta suerte, si 1706 fue un año *funesto* para la Casa de Borbón[68], 1707 habría de ser el más ventajoso. En marzo el archiduque Carlos abandonó Valencia y entró en Barcelona, aunque partidarios de Felipe V, en connivencia con los franceses, se manifestaron en la villa de Berga e intentaron tomar Puigcerdá. Lo más importante, sin embargo, sucedió fuera de la Corona de Aragón, con ocasión del enfrentamiento del ejército aliado de Galway (compuesto de ingleses, portugueses y holandeses) con el hispanofrancés de Berwick, que estaba aguardando el refuerzo del Duque de Orleans, un

[62] Carta de Luis XIV a Amelot el 27-IX-1705: «Je vois avec plaisir, par vostre lettre, que le roy d'Espagne donne des ordres pour réprimer les rebelles du royaume de Valence…» (Girardot, *Correspondance*, I, 97).

[63] Testimonio de Macanaz en Gaite, *El proceso de Macanaz*, 82.

[64] *Ibidem*, 81. Maldonado Macanaz, *Introducción* a Melchor de Macanaz, *Regalías*, XIII.

[65] Baudrillart, *Philippe V*, 277-278.

[66] Vicente Bacallar y Sanna, Marqués De San Felipe, *Comentarios de la guerra de España e historia de su rey Felipe V, el Animoso*, BAE, XCIX, 103.

[67] Sobre el significado del *austracismo*, Jon Arrieta, «Austracismo. ¿Qué hay detrás de ese nombre?». En Pablo Fernández Albaladejo, *Los Borbones. Dinastía y memoria de nación en la España del siglo xviii*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

[68] Balaguer, *Historia de Cataluña*, 110 y ss.

curioso personaje que mantenía cierta independencia de las Cortes de París y Madrid, y que desempeñará un brillante papel[69]. Ese enfrentamiento en la villa albaceteña de Almansa, la famosa batalla de 25 de abril, destrozó al ejército aliado, y supuso la victoria de Felipe V y su consolidación en el trono.

Tras el combate, y tras comentar el triunfo y disculparse con Luis XIV por haber llegado un día tarde al campo de batalla[70], Orleans tomó el mando del ejército y en poco tiempo ocupó Murcia, Valencia y Aragón, donde Zaragoza fue ocupada en mayo, lo que permitió poner en junio sitio a Lérida que habría de capitular en noviembre. El éxito de esta campaña proporcionó la gran oportunidad para llevar a la práctica la idea de abolir los fueros, idea que ahora se fortalecía al convertirse en una especie de derecho de guerra ¿Y quién era la gran autoridad preocupada por ello? Sin duda, Luis XIV. Así, el monarca francés escribe a su nieto el 9 de mayo, al día siguiente de recibir la noticia de Almansa, que «la pérdida de los enemigos y la coyuntura que propiciaba, le daba los medios para restablecer su autoridad en todas las partes de España»[71], aconsejándole que suprimiera los privilegios de Aragón y Valencia y estableciera un nuevo sistema de gobierno[72]. Ahora bien, la peculiar y equívoca conducta del Duque de Orleans, que parecía solidarizarse con aquellos a los que combatía, hizo que Luis XIV le escribiera una y otra vez indagando sus intenciones respecto al problema de abolir los *privilegios*. Efectivamente, Orleans había prometido respetar a los aragoneses y sus fueros, haciendo una entrada en Zaragoza que, según el Conde de Robres, *toda fue suavidades*[73], y apareciendo como un personaje «adorado tanto por los españoles como por los franceses»[74]. Ello habría de despertar las suspicacias de la Corte de Madrid, donde se creía que Orleans estaba detrás de un complot para acceder al trono, lo que provocará su futura expulsión. Esa aparente conducta equívoca fue la razón del acoso de Luis XIV para que Orleans aclarase su compromiso con la doctrina oficial francesa de suprimir en España los fueros.

---

[69] Felipe de Orleans era conocido por su independencia y por el trato despectivo que dispensaba a las dos todopoderosas mujeres de la política de entonces, Madame de Maintenon, confidente y colaboradora de Luis XIV en Versalles, y la princesa de los Ursinos, confidente y colaboradora de Felipe V en Madrid, a las que llamaba la *capitana* y la *lugarteniente*, dedicándoles todo tipo de improperios. Véase Marquis de Courcy, *L'Espagne après la paix d'Utrecht, 1713-1715*, París, 1891, 36 y ss.

[70] Carta del Duque de Orleans a Luis XIV (Almansa, 27-IV-1707): «Sire. J'ai eu le malheur d'arriver icy un jour trop tard…» (*Correspondance de Louis XIV et du Duc d'Orleans (1707). Réunie et annotée par M. C. Pallu de Lessert et précédée d'une introduction par S. A. R. Mgr. Le Duc de Chartres)*, París, 1903, 17.

[71] Carta de Luis XIV a Felipe V de 9-V-1707. En Baudrillart, *Philippe V*, I, 289-290.

[72] Del mismo al mismo, 30-V-1707 (*Ibidem*, I, 290)

[73] Agustín López de Mendoza y Pons, Conde de Robres, *Historia de las guerras civiles de España desde la muerte del Señor Carlos II, en 1.º de noviembre de 1700, distribuida en ocho libros por los mismos años regulados hasta el de 1708*, Zaragoza, 1882, 362.

[74] Comentario de Gramont a Torcy en carta de 12-VI-1708 (Baudrillart, *Philippe V*, II, 60).

Así en carta de 3 de junio de ese año 1707, Luis XIV le dice: «vous ne me mandez pas si vous avez promis aux habitans de Saragosse de conserver leurs privilèges, ou si vous avez résolu de leur oster et de les reduire avec tout le Royaume d'Aragon comme la province de Castille»[75]. Y cuando Orleans le cuenta días más tarde su entrada en Zaragoza y las duras medidas que ha tomado, Luis XIV le contesta con alivio: «Je sais que vous ne leur aviez rien promis sur leurs privileges, mais j'apprends qu'ils ont une puissante protection dans le Conseil de Madrid. Il me paroit néanmoins qu'elle ne será pas suffisante pour empêcher le Rey d'Espagne d'apporter un changement considérable à leur gouvernement»[76]. La cuestión era, pues, *les privileges*: abolir los privilegios o fueros. Eso era lo que mantenían todos los franceses, incluido Orleans a pesar de sus equívocos intentos de congraciarse con aragoneses y valencianos. Y así, según ha escrito Baudrillart, tras examinar cuidadosamente la correspondencia de unos y otros: «Como Luis XIV, como Felipe V, como Amelot, como la princesa de los Ursinos, él (*Orleans*) quería que se suprimieran». Y aduce inequívocos y terminantes textos suyos: «yo no olvidaré quemar todos los archivos y los fueros» (a Amelot el 7-V-1707); «es absolutamente necesario reducir Aragón bajo las leyes de Castilla» (al mismo el 2-VII); «yo me mantendré firme en la supresión de los privilegios, pero me parece que es fuerte la maniobra que hay en el Consejo de España a favor de aragoneses y valencianos» (a Chamillard el 5 de junio); «yo temería dejar a los aragoneses la esperanza de la conservación de sus leyes y de su gobierno, que es absolutamente necesario que V. M. cambie para poner las mismas leyes que Castilla…» (a Felipe V el 21 de junio).

Es pues claro que en aquel año 1707 todos los dirigentes franceses estaban a favor de unificar el derecho de Aragón y Valencia con el de Castilla, y emprender la operación que pocos años después alcanzará a Cataluña. Y entre esos dirigentes, movidos por el impulso de Luis XIV, destacaba por su beligerancia el embajador Amelot.

Era sin embargo necesario que una operación tan trascendental fuese debatida en el Consejo de gabinete de Felipe V, es decir, en el Consejo de Despacho o sencillamente en el *Despacho,* compuesto entonces por los duques de Medina-Sidonia, Montalto, Berguas, San Juan, y Montellano; el conde de Aguilar y Frigiliana; el marqués de Mancera; el gobernador del Consejo de Castilla, Francisco Ronquillo, y el embajador Amelot. Un Consejo, en fin, lo suficientemente amplio como para que resultara imposible cualquier posición unánime, y ello pese a que Amelot había hecho una intensa labor de propaganda en favor

---

[75] *Correspondance de Louis XIV et du Duc d'Orleans (1707)*, 47-48.

[76] La carta del Duque de Orleans a Luis XIV, ufanándose de lo hecho en Zaragoza, está escrita en Ballobar el 18 de junio, y dice lo siguiente: «»J'ay fait mettre en prison le grand justicier et j'ay suprimé le tribunal de la manifestation ce qui anulle entièrement les privileges». La respuesta de Luis XIV está fechada en Versalles el 11 de julio. Ambas en *Ibidem*, 54 y 66.

de la tesis abolicionista. Efectivamente, el 13 de junio Amelot escribía a Luis XIV: «Ya he logrado convencer a los principales ministros del Rey vuestro nieto, aunque a duras penas, de que, bien mirado, este partido era el mejor, y que hasta, en cierto sentido, los súbditos de la Corona de Aragón ganarían en el cambio. Lo que V. M. me ha hecho el honor de escribirme acerca de este asunto…me ha quitado los escrúpulos que me quedaban y solamente es hace 4 o 5 días cuando empiezo a trabajar eficazmente en este proyecto, que es totalmente grato a S. M. Católica[77].

En el Consejo, efectivamente, como cuenta Castellvi[78], la opinión se dividió entre los partidarios de dictar un decreto suprimiendo los fueros y los que propugnaban sencillamente no observarlos «para no exasperar con esta real deliberación de los ánimos de los dos reinos y de catalanes, porque unos y otros sacrificarían mil veces sus vidas por sus fueros y libertades».

Antes de entrar en detalles, conviene advertir una cuestión importante. Y es que la discusión sobre la abolición de los fueros se refería a los dos reinos de Aragón y Valencia y al principado de Cataluña, aunque el decreto abolitorio de mismo año 1707 (29-VI) se aplique únicamente a aquellos reinos, que eran los que se consideraba sometidos, y quede lo de Cataluña para más adelante; para cuando el Principado esté también sometido. Así pues, la cuestión de fondo sobre la procedencia del decreto catalán de Nueva Planta se discute ahora (en un bloque con Aragón y Valencia).

El más beligerante opositor a la propuesta de suprimir los fueros en la Corona de Aragón fue el conde de Aguilar y Frigiliana, quien recordó la experiencia del frustrado intento del Conde Duque de Olivares, que hubiera podido suponer la absoluta pérdida de Cataluña. Aguilar defendió una política negociadora, pues con la radical «se figuraban desde luego grandes ventajas a la corona, pero que no se discurría de los perjuicios que con el tiempo podrían ocasionarse a la monarquía y al rey, y que su sentir era de no alterar en cosa los fueros, honores y privilegios… preferir la suavidad al rigor; que venida la ocasión de una paz y pacificación general, podría entonces el rey lentamente quitar abusos si los había y poco a poco abajar la torcida práctica de los fueros». Y refiriéndose en concreto al Principado, Aguilar recordaba que «cuando Barcelona había sido sitiada por el príncipe Darmstadt y aliados, los comunes de Cataluña habían puntualmente advertido al rey; que nadie ignoraba que las violencias habían ocasionado a mu-

---

[77] La carta, en Martín Gaite, *El proceso de Macanaz*, 83.

[78] *Narraciones históricas*, II, 404 y ss. Los componentes del Consejo de gabinete, en 435. Para la obra de Castellví en este crucial año 1707, véase el trabajo de María del Camino Fernández Giménez, «Aragón y los Decretos de Nueva Planta en las *Narraciones Históricas* de Castellví», en el libro coordinado por mí, *Génesis territorial de España*, 185-201. La profesora Fernández examina las discrepancias existentes en el seno del Consejo sobre suprimir o no los fueros.

cho pueblo el tomar las armas; que aquella acción no era del común del Principado, representado por sus diputados».

El dictamen de Aguilar fue seguido por los duques de Medina-Sidonia y Montellano, mientras la propuesta de acabar con los fueros por real decreto fue patrocinada por el presidente del Consejo de Castilla, Ronquillo, y el embajador Amelot, y seguida por el resto de los consejeros. Sostenían ellos, según un manuscrito de la época que cita Castellví,, «que el rey nunca se podía decir serlo sino cuando sus vasallos fuesen mandados con una misma ley, que así cesaba la guerra civil y emulación entre ellos; que los motivos antiguos y presentes que habían dado los reinos al rey y en particular la Cataluña le constituían justo juez para despojarles de sus fueros y privilegios… que difícilmente podrían ya oponerse los aliados a que en el siguiente año no se rindiese Barcelona; que este acto de ver unidos los reinos de Aragón, Valencia y Cataluña como provincias a las Castillas animaría de nuevo a los castellanos y demás provincias de España, que siempre lo habían deseado». Castellví comenta lacónicamente: «prevaleció este dictamen». Y, en consecuencia, se decidió dictar el decreto de abolición de fueros. Dos días antes, el 27 de junio, Luis XIV escribía a su embajador desde Versalles insistiendo en la necesidad de la medida para fortalecer la autoridad real, asegurar que todos contribuyan a las cargas públicas y domeñar el espíritu de sedición:

> «Monsieur Amelot. J'ay receu la lettre que vous m'avés escritte le 13 de ce mois. J'ay toujours esté persuadé que le meilleur party que le roy d'Espagne pouvoit prendre à l'égard des royaumes d'Aragon et de Valence, après les avoir réduits a son obbéissance, estoit celui de supprimer le privilesge dont ils ont joui jusqu'au moment de leur révolte. Le maintien de ce privilesge estoit une barrière perpétuelle à l'autorité royale, un prétexte que les peuples avoient toujours de s'exempter de contribuir aux charges de l'Estat:… Il estoit imposible de toucher à leur exemption pendant qu'ils demeuroient dans le devoir; mais comme l'esprit de sédition qu'ils conservoient a paru dès le moment qu'ils ont cru que les ennemis du rey mon petit-fils estoient en estat de les secourir, il estoit de sa prudence de profiter d'une conjoncture aussy favorable qu'il a présentement, d'oster aux malintentionnés les moyens d'abuser encore des grâces accordées autrefois aux peuples d'Aragon et de Valence, comme il est de sa justice de partager avec le plus d'égalite qu'il est posible entre ses sujets le poids des deppenses à faire pour la deffense commune de la monarchie.»

Cuando esta carta llegó a Madrid, Felipe V ya había dictado el Decreto de 29 de julio de 1707, que suprimió el derecho público y privado de Aragón y Valencia[79]. El preámbulo del decreto justifica la medida por la rebelión de los

[79] Estudio este decreto en mi trabajo «Los Decretos de Nueva Planta en Aragón», en el libro *Génesis territorial de España*, 56 y ss., y también en el n.º 12 de este libro.

súbditos que habían faltado a su juramento de fidelidad: *Considerando aver perdido los Reinos de Aragón y de Valencia, i todos sus habitadores por el rebelión que cometieron, faltando enteramente al juramento de fidelidad, que me hicieron, como a su legítimo Rei y Señor, todos los fueros, privilegios, essenciones, i libertades que gozaban, y que con tan liberal mano se les avían concedido, así por mi, como por los Señores Reyes mis predecessores, particularizándolos en esto de los demás Reinos de esta Corona.* Recordaba a continuación el decreto que con ello el rey poseía un doble título de legitimidad, como dueño de los territorios por herencia y por derecho de conquista (*«i tocándome el dominio absoluto de los referidos Reinos de Aragón i de Valencia, pues a la circunstancia de ser comprehendidos en los demás que tan legítimamente posseo en esta Monarquía, se añade ahora la del justo derecho de la conquista, que de ellos han hecho últimamente mis armas con el motivo de su rebelión*), de lo que derivaba su poder de cambiar las leyes: *y considerando también que uno de los principales atributos de la soberanía es la imposición, i derogación de leyes, las quales con la variedad de los tiempos, i mudanza de costumbres, podría yo alterar, aun sin los graves, i fundados motivos, i circunstancias que hoy concurren para ello en lo tocante a los de Aragón y Valencia.* En consecuencia, disponía lo siguiente:

> «He juzgado por conveniente (así por esto, como por mi deseo de reducir todos mis Reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres, i Tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla, tan loables, i plausibles en todo el universo) abolir, i derogar enteramente, como desde luego doi por abolidos, i derogados todos los referidos fueros, privilegios, práctica y costumbre hasta aquí observadas en los referidos Reinos de Aragón y Valencia, siendo mi voluntad que éstos se reduzcan a las Leyes de Castilla, i al uso, práctica i forma de gobierno, que se tiene, i ha tenido en ella, i en sus Tribunales sin diferencia alguna en nada, pudiendo obtener por la misma razón mis fidelíssimos Vasallos los Castellanos oficios, i empleos en Aragón, i Valencia de la misma manera que los Aragoneses y Valencianos han de poder en adelante gozarlos en Castilla sin ninguna distinción, facilitando yo por este medio a los Castellanos motivos para que acrediten de nuevo los efectos de mi gratitud, dispensando en ellos los mayores premios, i gracias tan merecidas de su experimentada, i acrisolada fidelidad, i dando a los Aragoneses, i Valencianos recíproca e igualmente mayores pruebas de mi benignidad, habilitándolos para lo que no lo estaban, en medio de la gran libertad de los fueros, que gozaban antes, i ahora quedan abolidos.»

Este Decreto, que concluía ordenando que las Audiencias de Valencia y Aragón se gobernaran como las Chancillerías de Valladolid y Granada, estaba específicamente dirigido a Aragón y Valencia, pero en cierto sentido también a Cataluña, pues el rey expresaba en él su decisión de «reducir *todos mis Reinos de España* a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres, i Tribunales,

gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla». Al decreto, como ya he señalado[80] siguieron diversas protestas en Aragón y Valencia impugnando la acusación de la generalidad de la culpa, es decir, de que en esos reinos «todos sus habitadores», como dice el texto, se hubieran alineado con el Archiduque contra Felipe V, lo que evidentemente no era cierto. En vista de ello, Felipe V reconsideró el alcance de la drástica medida, dirigiendo una consulta el 5 de febrero de 1710 a las Chancillerías de Valencia y Zaragoza para que manifestaran «en qué cosas y en qué casos» había que tomar nuevas medidas o rectificar lo hecho. Aragón contestó y, en correspondencia con ello, obtuvo un decreto de 3 de abril de 1711, rectificando al de 1707, con lo que recuperó su derecho privado. Valencia, en cambio, no contestó, con lo que perdió definitivamente todo su derecho.

Lo sucedido hasta 1707 en Aragón y Valencia interesa aquí, pues su decreto de Nueva Planta es la primera y fundamental medida de un proceso reformista que alcanza luego a Cataluña, y porque, como hemos visto, anticipa el propósito de la unificación jurídica general bajo el derecho de Castilla. Pero ya no nos interesa directamente, al ocuparnos de Cataluña, lo que suceda más tarde en esos otros territorios. En todo caso, en 1707, y como secuela también del proceso de Nueva Planta en Aragón y Valencia, hay que recordar una medida fundamental: la supresión del Consejo de Aragón, órgano político general de toda la Corona y, por consiguiente, de Cataluña. El Consejo fue suprimido por decreto de 15 de julio de 1707, es decir, dos semanas después del decreto abolitorio, lo que supuso descoyuntar la arquitectura política de la Corona de Aragón, dejando así a Cataluña en una situación residual y precaria.

En resumen, pues, la política reformista de la Nueva Planta, que tuvo su primera explosión en 1707, formó parte del plan francés de gobierno de España, y franceses fueron sus instigadores: Su motor: Luis XIV. Su interlocutor y colaborador principal, Felipe de Borbón, rey de España. Su ejecutor, Amelot, en connivencia con la princesa de los Ursinos y valiéndose del asesoramiento de Macanaz. Su colaborador coyuntural, el Duque de Orleans. El plan estaba previsto con antelación, pero se aprovechó para ponerlo en marcha y dictar el decreto la coyuntura de la guerra y, en concreto, el triunfo de Almansa y el sometimiento de los reinos de Valencia y Aragón. Éste fue el objetivo principal de la política de Luis XIV hacia España, lo que comentó varias veces, según hemos visto, en cartas

---

[80] «Los Decretos de Nueva Planta en Aragón», en *Génesis territorial de España*, 65 y ss. Para los juicios de la historiografía jurídica aragonesa posterior, sobre ese texto y la abolición de los fueros, véase la informada obra de Guillermo Vicente y Guerrero, *Del orgulloso forismo al foralismo tolerado. Atmósfera política. Fundamentación jurídica y contenido normativo de la Nueva Planta. La reacción de la historiografía jurídica aragonesa*, ed. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014.

anteriores al Decreto, y volverá a comentar tras su promulgación. Así el 18 de julio escribe a Amelot: «Creo que el rey católico ha servido a sus intereses estableciendo en los reinos de Aragón y Valencia las mismas leyes y forma de gobierno observado en Castilla. Pues es cierto que si no hubiera aprovechado una coyuntura tan favorable como la que ha tenido ahora de abolir los privilegios de estos reinos, habría encontrado todavía mayores dificultades para hacerlo a continuación. La reciente rebelión de estos pueblos parece autorizar todavía más al rey su dueño a suprimir prerrogativas de las que ellos han hecho también un mal uso»[81]. Y esa misma era la interpretación de los expertos y cronistas franceses. Saint Simon, extremando el contraste entre Castilla y Aragón, escribió lo siguiente:

> «Le roi d'Espagne profita de l'état où la bataille d'Almanza et ses suites venoient de mettre les affaires d'Aragon et de la leçon que ses peuples lui avoient donnée de l'inutilité de sa considération et de ses bontés pour eux, pour se les attacher. Rien de plus différent que le gouvernement de la Castille et que celui de l'Aragon et des royaumes et provinces annexées a chacune de ces couronnes. En Castille le gouvernement est despotique plus encore nos derniers rois ne l'ont rendu en France…En Aragon c'est tout le contraire pour cette couronne et pour toutes les provinces qui en dépendent»[82].

Señalemos, en fin, que si la iniciativa y ejecución de la Nueva Planta, y consiguiente supresión de los fueros, fue francesa y no castellana o española, no dejaría de producir satisfacción en una Castilla que había soportado durante décadas la mayor parte de la carga tributaria de la monarquía. «No hay quizá –escribió Viñas Mey– ejemplo análogo de una organización tan desconcertantemente leonina como la del Imperio español, en que uno sólo de sus Estados, el reino de Castilla, estaba encargado casi exclusivamente de sostener con sus recursos y defender con sus ejércitos a todos los restantes, que se limitaban a mirar como lo hacía; ni de tan extraordinaria capacidad y voluntad de sacrificio como la de aquel pueblo, a un tiempo paradójicamente director y víctima, que se avino abnegadamente a desangrarse, despoblarse, empobrecerse y destruirse, literalmente hablando, en servicio de los demás países de la Monarquía, sin reacción ni protesta frente al régimen privativo de los Estados periféricos, que les mantenía en tal situación de privilegio»[83].

---

[81] Carta fechada en Marly (Girardot, *Correspondance de Louis XIV*, tomo I, 215).

[82] *Mémoires complets et autentiques du Duc de Saint-Simon*, tomo 3, 422-425. La exageración del contraste es todavía más notoria en el título del epígrafe: *Différence du gouvernement de la Castille et de l'Aragon, l'un plus despotique que la France, l'autre moins que l'Angleterre.*

[83] *El problema de la tierra en los siglos xvi y xvii*, Madrid, 1941, 85-86.

V. DESDE 1707 A LA CONQUISTA DE BARCELONA EN 1714: EL CASO DE LOS CATALANES

A) Retirada de Amelot y del archiduque: de rey Carlos III a emperador Carlos VI

Según observa Baudrillart[84], Luis XIV habría gobernado España de una u otra forma durante quince años a partir de comienzos de siglo. Ahora bien, en este largo período el decreto aragonés-valenciano de 1707 marca un punto de inflexión no sólo para esos reinos sino también para Cataluña, hasta que definitivamente cambien las cosas con la conquista de Barcelona en 1714.

Tras el decreto de 29 de junio, el tornadizo príncipe de Orleans adopta una postura componedora con los que habían perdido la guerra. El 11 de julio, en carta dirigida a Amelot, protesta contra un decreto que trataba por igual a buenos y malos, es decir, a los que habían permanecido leales a Felipe V y a los que traicionaron su juramento de fidelidad. El mismo día transmitía al rey de España las quejas de la nobleza aragonesa sugiriendo restablecer ciertos fueros y adoptar una serie de reformas (entre ellas que se unieran las audiencias de Valencia y Zaragoza en una única con sede en Tortosa), mientras Amelot defendía la integridad del decreto que tanto había costado conseguir[85].

Las diferencias en el gobierno de España, y el recelo de muchos nobles hacia Amelot, también por su política religiosa, le colocaron en difícil situación. En tres cartas de 7, 14 y 21 de enero de 1709, el embajador rindió cuentas de su gestión política y de los muchos beneficios conseguidos, entre ellos el fortalecimiento del poder real[86]. Ciertamente Amelot había llevado a cabo reformas profundas en varios ramos de la administración, lo que le valió el calificativo de «el Colbert de España»[87]. A su vez, Luis XIV, alegando un posible giro en el estilo de gobierno aquí, para retornar al sistema de Consejos, le aconsejaba poner alguna excusa y volver a Francia[88]. En el Despacho había sectores descontentos con la política de supresión de fueros, pero más importante era ya, entrado ese año 1709, la decisión de Luis XIV de lograr en Europa la paz a cualquier precio abandonando in-

[84] *Philippe V*, I, 39
[85] *Ibidem*, I, 294.
[86] *Ibidem*, I, 336 y ss.
[87] *Ibidem*, 229.
[88] Versalles 3-VI-1709: «Je comprends que dan ce changement total des affaires, vous feriez un mauvais personnage à Madrid, étant exclus de tous les conseils et regardé même comme un homme devenu suspect. Je vous permets doc de profiter du prétexte de votre mauvaise santé et du besoin que vous avez d'user de remèdes que vous ne trouverez qu'en France, pour revenir auprès de moy, et, quoique vous répandiez cette raison dans le public, vous expliquerez cependant au roy et à la reine d'Espagne, le véritable motif de la permission et de l'ordre que je vous donne» (Girardot, *Correspondance de Louis XIV*, tomo II, 145).

cluso a Felipe V, pues éste, apartándose de las directrices de su abuelo, hacía causa común con los españoles negándose a una paz indigna y optando por seguir la guerra[89].

Los deseos de Luis XIV de retirar a Amelot debieron coincidir con aquella política de abandonar a su nieto que Amelot no compartía. Así, cuando en febrero de 1709 se propagaron los rumores del cambio que se avecinaba, Amelot confesó a Torcy que si Luis XIV decidía abandonar a España, era mejor que enviara otro embajador. De acuerdo con ello, presintiendo que iba a ser excluido del Despacho y reducido a la tarea burocrática de la embajada, remitió al rey de Francia una representación solicitando permiso para retornar por un tiempo a causa de sus enfermedades[90]. Amelot regresó así a París, donde fue recibido fríamente por Luis XIV y recompensado con el discreto puesto de consejero de Estado. Amelot arrastró en su caída a Orry (quien habría de volver después) y fue sustituido en Madrid por Blécourt, el cual tomó posesión de la embajada a primeros de septiembre. Se inauguró así una nueva etapa con una nueva política, que también afectó a la princesa de los Ursinos, protectora de Amelot[91].

En 1710 el enfrentamiento de las dos posiciones (ruptura del compromiso de Luis XIV con Felipe V en aras de una paz a toda costa, o mantenimiento por parte de éste de su compromiso con los españoles) lo vemos representado en las diferencias de las dos mujeres más poderosas: la Maintenon y la Ursinos, defensora aquélla de los intereses del rey de Francia y ésta de los del de España. Y ello de tal suerte que si bien se ha hablado para entonces de una «españolización de Felipe V», algo parecido cabe decir de la Ursinos[92]. Ambos, ausente ya Amelot, aparecen identificados en el proyecto de seguir la guerra, reducir a los catalanes y concluir la tarea de uniformizar el derecho de España. Los éxitos bélicos de Brihuega (8-9 de diciembre) y Villaviciosa (10 de diciembre) parecían favorecer esas pretensiones. Rendida Gerona al comienzo de 1711, el archiduque solo contaba en Cataluña con tres plazas importantes: Barcelona, Tarragona y Cardona.

El nuevo año se inicia con el traslado de Felipe V y su corte a Zaragoza y a la localidad navarra de Corella, y con un curioso decreto de 7 de enero, dirigido al Consejo de Castilla, «para inquirir acerca la difidencia en cuanto a los hechos de particulares, y sobre sus operaciones, escritos y palabras»[93], mientras el clima bélico anticatalán crecía entre los franceses. El mismo mes, Vendôme escribía al

---

[89] Baudrillart, *Philippe V*, I, 342 y ss. Ver especialmente la carta de Felipe V a Luis XIV de 29 de abril de 1709.

[90] *Ibidem*, 346.

[91] *Ibidem*, 366 y ss.

[92] En carta de 25 de noviembre de 1709 Maintenon había escrito a Ursinos: «El rey y la reina de España tienen razones para quereros; la pasión que usted tiene por ellos os hace dejar de ser francesa» (*Ibidem*, 381)

[93] En Castellvi, *Narraciones históricas*, III, 317-318.

rey que «la conquista de Barcelona le parecía indispensable, pues siendo el archiduque dueño de esta ciudad, Felipe V no podía considerarse rey de España, y que después de los últimos éxitos obtenidos sobre el enemigo, sería más vergonzoso no intentar el asedio que abandonarlo»[94]. A su vez el duque de Noailles dirigirá a los catalanes en febrero desde Gerona un manifiesto amenazador:

> «La fortuna les ha servido mejor de lo que debían esperar después de los sucesos favorables que acaban de suceder, puesto que está en su mano poner fin a sus desgracias. Su Magestad Católica, dueño ya de todas las plaças de Cataluña solo excepción de Barcelona expuesta a su lamentable destino...y si somos obligados a valernos del rigor será con bastante pena de nuestra parte, aviertendoles que están muy próximos a experimentarlo si no toman presto sus medidas las más convenientes»[95].

Meses más tarde, en el verano, Macanaz redactaba sus *Regalías de los señores reyes de Aragón*, lo que reforzará el arsenal ideológico antifuerista. Sin embargo, los acontecimientos más importantes de 1711 sucedieron fuera de España. Por un lado, en Francia, la muerte del delfín, padre de Felipe V, el 14 de abril. Por otro, en Inglaterra, la mudanza política que desplazó al gobierno *whig* y dio entrada a un partido *tory*, preocupado por conseguir cuanto antes la paz. Y por otro, y sobre todo, la muerte en Viena, el 17 de abril, del emperador José I, acontecimiento que dio un vuelco a la política europea, pues si el archiduque Carlos se hacía con la corona, como de hecho sucedió, las potencias aliadas (Inglaterra y Holanda) que se habían enfrentado a una amenazadora Casa de Borbón que sumara Francia y España, por la misma razón debían enfrentarse, en aras de mantener el equilibrio europeo, a un Imperio austriaco, reedición del de Carlos V, que sumara España y sus posesiones de ultramar.

El archiduque Carlos abandonó Cataluña dirigiéndose a los territorios imperiales que le aclamaban como Carlos VI. El viaje, en carta de despedida escrita el 6 de septiembre desde Barcelona a sus súbditos de la ciudad[96], fue presentado como algo provisional («pasar por breve tiempo a Alemania»), dejando como lugarteniente durante la ausencia a su esposa Isabel Cristina. Sin embargo, elevado al Imperio, aquella doble situación de ser en unos territorios el emperador Carlos VI, y en otros, en España, el rey Carlos III, era sencillamente insostenible, y mucho más cuando Isabel abandonó también para reunirse con su marido. «Los catalanes –ha escrito Balaguer[97]– comenzaron a comprender entonces que estaban perdidos, y aunque ostensiblemente continuaron sus instancias a Carlos de Austria para que no les abandonase, en el fondo ya no confiaron sino en Dios

---

[94] Noailles, *Mémoires politiques et militaires*, tomo 73, 49.

[95] Pedro Voltes Bou, *Barcelona durante el gobierno del Archiduque Carlos de Austria (1705-1714)*, Barcelona, 1970, Documentos, tomo 3, 42-43.

[96] La carta, en Balaguer, *Historia de Cataluña*, 163-164.

[97] *Ibidem*, 181.

y en sus propias fuerzas». La marcha de ella, en fin, ante unos catalanes decepcionados, aunque dejara allí para protegerlos al general Staremberg, coincidirá con la reunión de los representantes de las potencias aliadas en Utrecht. Carlos aseguraba a los catalanes su apoyo pero, firmado el Tratado de Evacuación, el tema de los privilegios y fueros se remitía al futuro acuerdo de paz.

B) El Congreso de Utrecht y el caso de los catalanes

El Congreso de Utrecht, con asistencia de representantes de Francia, Inglaterra, Holanda y Saboya, comenzó el 29 de marzo de 1712. Ahora bien, habiendo perdido Luis XIV, uno tras otro, a su hijo el delfín, a su nieto el duque de Borgoña y a su bisnieto el duque de Bretaña, Felipe V podía convertirse en heredero al trono de Francia si es que moría también el único que quedaba en la línea sucesoria, un niño de dos años llamado Luis, duque de Anjou y segundo hijo del duque de Borgoña. Semejante cadena de desgracias puso en primer plano esa posibilidad de la opción de Felipe, por lo que Inglaterra exigió para negociar la paz que formalizara su renuncia a la corona de Francia, lo que el rey de España hizo el 5 de noviembre de 1712[98]. La renuncia fue comunicada por el rey a los Consejos, recordando que se había «juzgado necesario establecer la seguridad de que en ningún tiempo ni que por ningún incidente o acontecimiento puedan quedar unidas en una misma persona las dos monarquías», y que él, ante la disyuntiva rey de España-pretendiente de Francia, no necesitó pensarlo ni pedir consejo por –según confiesa– «mi afecto a los españoles, el conocimiento de las obligaciones que les tengo, las frecuentes experiencias que he hecho de su fidelidad y el reconocimiento que debo a la divina Providencia por el gran favor que me ha hecho de haberme colocado y mantenido en el trono, y dándome súbditos tan ilustres y de tan mérito»[99].

En las negociaciones de 1712, el embajador inglés había propuesto que se incluyera en el tratado «un perdón general sin excepción a todos los españoles que se han adherido a la casa de Austria, y particularmente a los catalanes, estando cierta la reina que esto es tan necesario a los intereses de S. M. C. como a su propio honor». Tras una primera respuesta evasiva, Felipe V concretó en una segunda «que los catalanes no tenían merecido nada acerca de esto; que estaban reducidos a un corto distrito de terreno desde la partenza de las tropas inglesas y portuguesas; que sus tropas y las del rey su abuelo estaban prontas a entrar en su país por tres partes diferentes. Así que sólo era por complacer meramente a la reina y no por ninguna de las razones alegadas que se dignaba perdonar los catalanes, que tendrían recurso a su clemencia los que se arrepintieran de su error

[98] La glosa de este acontecimiento, en Baudrillart, *Philippe V*, I, 509 y ss.

[99] Comunicación de 8-VII-1712. En Castellví, *Narraciones históricas*, III, 487-488.

y se submeterían *(sic)* a su dominio y vasallaje en un tiempo limitado». Felipe, en suma, considerando a los catalanes acorralados y vencidos, estaba dispuesto a ese perdón de manera gratuita por deferencia con la reina inglesa que lo pedía, pero sin consentir que les fueran restituidos los fueros y privilegios, lo que produjo disgusto a la reina según se comunicó oficialmente al embajador español en Londres, marqués de Monteleón[100].

La posición más intransigente de Felipe V, ausente ya Amelot, era eco ahora, en buena medida, de las posiciones regalistas de Macanaz y de su beligerancia antifuerista y anticatalana. En enero de 1713 el rey le pidió «formase una relación del gobierno antiguo de Aragón, Valencia y Cataluña…y de lo que convendrá remediar para que todo acabe de perfeccionarse», lo que dio lugar a un *Informe* que Macanaz redactó en seis días y en el que los catalanes eran tratados con insólita dureza:

> «De modo que hoy todos los catalanes que no han seguido al Rey, y cumplido con la obligación de buenos vasallos han perdido todo lo que va dicho (*títulos, rentas, privilegios, etc.*), y han quedado además de esto inhábiles como traidores para poder obtener semejantes gracias, y sus hijos y descendientes con la misma incapacidad y nota, y sin que tengan ni puedan tener más honor que aquel que el Rey les quiera conceder, en cuyo caso quedarán honrados por la merced que el Rey les haga, pero no serán hombres de honra hasta que ellos y sus descendientes por sus virtudes y méritos borren de la memoria de las gentes el delito que han cometido»[101].

En consonancia con esto, mientras Luis XIV adoptaba una posición más contemporizadora de cara a negociar la paz, Felipe V endurecía la suya en contra de privilegios y fueros. Así por entonces explicaba al monarca francés que «no es por ningún principio de odio ni por ningún motivo de venganza que he rehusado siempre esta restitución, sino porque sería disminuir mi Autoridad y exponerme a continuas revoluciones si hiciese revivir lo que su felonía ha apagado, y que tantas veces ha hecho experimentar a los Reyes mis predecesores»[102].

Radicalizado Felipe V, y habiendo cambiado las tornas en Londres, los plenipotenciarios de España e Inglaterra recibieron instrucciones igualmente negativas. A aquéllos se les dijo «que de ninguna manera se den oydos a propósito de pacto que mire a que los catalanes se les conserven sus pretendidos fueros, pues sobre ser tan indignos de ellos…no es de conveniencia ni decoro que la Paz general salga garante de tan vergonzante condición ni que por ella quedase la habitual propensión a los catalanes a la rebelión, con amarras y permitido recurso a los

---

[100] Ver estos textos en los documentos 27-33 de Castellví, *Narraciones históricas*, III, 488-491.
[101] *Regalías de los señores reyes de Aragón*, 30, n.º 19.
[102] En Sanpere, *Fin de la nación catalana*, 297.

coligados enemigos»[103]. A los ingleses, el secretario de Estado Bolingbroke les comunicó la nueva posición de su gobierno, contraria a las promesas que habían hecho: «que no era de interés de la Inglaterra el conservar los privilegios de los catalanes. Que me sea permitido el deciros que los privilegios de los catalanes consistían en lo poderoso de la bolsa y espada; y que los de Castilla que les dará el rey de España en contracambio son libertad de negociar, ir a las Indias Occidentales y el de gozar empleos ventajosos de que dispone el rey, cosas mucho más considerables»[104]. A estas posiciones negativas habrá que sumar la del propio Luis XIV, quien aseguró que sus plenipotenciarios en Utrecht no habían recibido ninguna orden de procurar el mantenimiento de los privilegios catalanes[105].

Meses después, el 22 de junio de 1713, el austriaco Staremberg firmó el armisticio en Hospitalet y a continuación abandonó Barcelona con sus soldados. Los catalanes se habían quedado solos. El 30 de ese mes se reunió la Junta de Brazos que, tras una serie de discusiones sobre negociar o luchar[106], optó por la resistencia que fue proclamada el 9 de Julio por la Diputació del General. «Luego que se publicó el pregón de la guerra que las cajas y clarines informaron al pueblo –escribió Castellví[107]–, lo celebró éste con común aplauso, indecible gozo y quietud de ánimo. No se oían por las calles otras voces que *Privilegios o morir*».

Mientras las negociaciones se desarrollaban en Utrecht, los aliados, comprometidos moralmente con los catalanes, buscaban soluciones para hallar una solución que respetara el principal objetivo de mantener los fueros. Ese compromiso era como es lógico especialmente fuerte para el emperador Carlos, por quien habían luchado los catalanes, y también para la reina de Inglaterra, que les había alentado a luchar contra Felipe V. El emperador austriaco sugirió adjudicarse él los territorios de la Corona de Aragón, más el Rosellón, y otros italianos como Sicilia, Cerdeña y Nápoles, o bien incluso que Cataluña se constituyera a modo de república libre bajo la protección de todos los aliados y, en especial, de la reina de Inglaterra, a quien el emperador recordaba que debía impedir «que el Principado, que tantas pruebas ha dado de constancia y fidelidad, quede expuesto a la venganza del enemigo, cuando ese valiente pueblo no tomó las armas sino con las seguridades que recibió de Vuestra Majestad de que no le abandonaría jamás... lo cual no puede esperar si queda bajo el yugo de la casa de Borbón»[108].

---

[103] En García Cárcel, *Felipe V y los españoles. Una visión periférica del problema de España*, Plaza Janés, 2002, 94.

[104] Castellví, *Narraciones históricas*, III, doc. 34, 492.

[105] Baudrillart, *Philippe V*, I, 557.

[106] J. M. Torras i Ribé, *La Guerra de Successió i els setges de Barcelona (1697-1714)*, Barcelona, 1999.

[107] *Narraciones históricas*, III, 581.

[108] Esa comunicación, en Sanpere, *Fin de la nación catalana*, 6.

En Utrecht, el tratado secreto de evacuación de 14 de marzo de 1713, días antes de la salida de la emperatriz, ya había dejado sin resolver lo relativo a los fueros, aunque subsistía el compromiso inglés de protegerlos. A su vez el tratado angloespañol de 11 de abril señalaba en su artículo 13 que el rey de España, por respeto a la reina de Inglaterra, concedía a los catalanes «no sólo la amnistía deseada juntamente con la plena posesión de todos sus bienes y honras, sino que les da y concede también todos aquellos privilegios que poseen y gozan y en adelante puedan poseer y gozar los habitadores de las dos Castillas, que de todos los pueblos de España son los más amados del Rey Católico». Quedaban pues sin reconocer lo que a los catalanes les interesaba, es decir, los fueros del Principado.

Dejando de lado las complejas relaciones y pactos entre unos países y otros, así como las peripecias de la guerra, llegamos al momento en que Felipe pide y logra la cooperación de Francia e Inglaterra. Luis XIV, libre ya de compromisos por el tratado de Rastadt (en cuyos preliminares el príncipe Eugenio de Saboya había llegado a sugerir que se aseguraran los privilegios de los catalanes a cambio de un principado en Limburgo para la princesa de los Ursinos), envía un ejército de veinte mil hombres al mando de Berwick para sitiar Barcelona, y a su vez la reina de Inglaterra envía una escuadra al Mediterráneo bajo la dirección del almirante Wishart. En Londres, la Cámara de los Lores asume la defensa de los intereses catalanes en una célebre sesión, la de 2 de abril de 1714, en la que diversos parlamentarios defendieron la tesis de que «habiendo la Corona de la Gran Bretaña inducido a los catalanes a declararse por la Casa de Austria, comprometiéndose con ellos a sostenerlos, deben hacerse buenos tales compromisos», a lo que el secretario de Estado Bolingbroke replicó con una retorcida versión oficial que incluía el argumento más convincente de que el propio Carlos había abandonado antes a Cataluña[109]. Transcurrido algo más de un mes, y cuando ya Barcelona estaba cercada por un contingente de tropas que doblaba con creces las de los defensores, el 12 de agosto murió la reina Ana y accedió al trono el elector de Hannover, Jorge I, lo que, al iniciarse nuevas gestiones, despertó ciertas esperanzas entre los catalanes que también quedaron frustradas. El *caso de los catalanes*, en fin, desbordó en Inglaterra el ámbito parlamentario y se convirtió en un tema popular, tratado en pasquines y folletos como *The Case of the Catalans Considered* o *The Deplorable History of the Catalans.* En el primero, tras explicar lo que sucedía se comentaba: «Todas estas cuestiones tocan el corazón de cualquier ciudadano británico generoso cuando considera el caso de los catalanes…¿La palabra catalanes no será sinónimo de nuestra deshonra?». A su vez el segundo lo exaltaba como modelo: «ahora el mundo ya cuenta con un nuevo ejemplo de la influen-

[109] Tindall, *History of England*, cit. Por Sanpere, *Fin de la nación catalana*, 351-352. Sanpere habla de la sesión de los Lores del 2 de abril, pero algún autor moderno (Albareda, *La Guerra de Sucesión*, 400) la sitúa el 3.

cia que puede ejercer la libertad en mentes generosas». De ese *caso* habrá de ocuparse incluso la historiografía británica posterior[110].

En tan extrema situación, abandonados de las potencias europeas, los catalanes llegaron incluso a pedir socorro al sultán de Constantinopla por medio del ministro que allí tenía el emperador, interviniendo en esta operación, que tampoco dio resultado, algunos agentes del Principado radicados en Viena «Se ha dicho que los catalanes –comenta Coxe[111]– habían ofrecido al sultán la soberanía de Cataluña, con solo que les dejase su religión y fueros; pero esto no es probable». Agotados todos los recursos, los sitiados quedaron frente a los sitiadores. El bombardeo había comenzado el 7 de mayo y la guerra se agudizó a partir de julio, convirtiéndose en un feroz asedio en el que la heroica defensa que los catalanes hicieron de Barcelona llegó a ser comparada entonces con las gestas de Numancia y Sagunto. El cerco a Barcelona concluyó el 11 de septiembre de 1714. Algunos meses después (en julio de 1715) capitularon también Mallorca e Ibiza, con lo que finalizó la guerra en la Corona de Aragón.

El asedio a Barcelona y la resistencia de sus habitantes provocó la admiración de unos y otros, sobre todo de los simpatizantes de los aliados. Coxe, historiador bastante imparcial si bien simpatizante de los vencidos, comentó así que «el valor heroico y la triste suerte de los catalanes escitaron la admiración e interés de aquellos mismos que eran los más abiertamente opuestos a su causa», prosiguiendo su comentario con unas frases que denotan bien a las claras quiénes, según él, eran también responsables de cuanto había sucedido: «El rey y el pueblo inglés los vieron sucumbir con el mayor pesar; pero nadie debió conmoverse tanto como el emperador, que se consideraba como la causa inocente y desgraciada de aquellos desastres»[112]. No faltaron, desde luego, otros comentarios acres y negativos, entre los que destacan los del Marqués de San Felipe:

> «En esto paró la soberbia pertinaz de los catalanes, su infidelidad y traición…Cuatro mil hombres costó este asalto, con dos mil heridos; tantos murieron de los rebeldes. No faltó quien aconsejase al Rey asolar la ciudad y plantar en medio una columna. No había rigor que no mereciese ciudad que había sido el origen de tantos males y que había quitado a la Monarquía tantos reinos. El Rey se excedió en clemencia y la conservó, pero abatida… Así descansó por breve tiempo la España»[113].

Señalemos en fin que en este clima de abandono de sus antiguos aliados, Cataluña estuvo a punto incluso de ser desmembrada y que Felipe V segregara el

---

[110] Albareda, La Guerra de Sucesión, 413-414 y, en general, el capítulo 12. Esos textos ingleses han sido traducidos al catalán por Michael B. Strubell (*Consideració del cas dels catalans*, Curial Edicions Catalans, S. A., 2012).

[111] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, II, 297, nota 78.

[112] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, II, 112.

[113] *Comentarios de la guerra de España*, 251.

antiguo condado de Ampurias para entregar a la Ursinos un principado en Rosas, ante la dificultad de concederle el de Limburgo[114] Según sabemos, tras diversas negociaciones, el rey llegó a firmar el documento que ponía en sus manos ese principado a fines del mismo año 1714[115]. El texto señala así que «ínterin la referida Princesa tome posesión del dicho ducado de Limbourg o de un equivalente a su satisfacción… he resuelto asegurar a la dicha Princesa, a sus subcesores y herederos un equivalente al dicho ducado de Limbourg…Por tanto concedo a la referida Princesa de los Ursinos, con título de soberanía de Rosas, todo aquel territorio… a empezar desde primero del año 1715, con el mismo derecho de donación y con las mismas claúsulas contenidas en la zesión del ducado de Limburgo». Este asunto en todo caso no prosperó, quizás por el enfrentamiento de la nueva reina, Isabel de Farnesio, y la princesa, al que a continuación nos referiremos, y el empeño de ésta en mantenerse entre Felipe e Isabel. «De modo que –ha escrito Sanpere–, de haber la vieja Orsini demorado sólo por algunos días el dar a la nueva esposa sus lecciones de política pornográfica, hubiera sido un hecho la desmembración de Cataluña».

VI. LA GESTIÓN DEL DECRETO CATALÁN DE NUEVA PLANTA

A) **La etapa previa**

Según antes vimos, la reforma de Cataluña fue incoada y prevista en el propio decreto de Nueva Planta de Aragón de 1707 («he juzgado por conveniente …reducir *todos mis Reinos de España* a la uniformidad de unas mismas leyes»), así como en las declaraciones de los militares y políticos franceses de los años siguientes. Y también en los proyectos y recomendaciones de algún consejero español como Macanaz, quien en 1713 había escrito: «Y convendrá cuando se haya de reglar aquel Principado igualarlo lo más que se pueda en todo a los reinos de Aragón y Valencia, y bajo las mismas reglas que para esto se han notado»[116]. Vencida Cataluña era llegada la hora de aplicarse a las reformas.

A principios de 1714 –el 14 de febrero– murió la reina María Luisa, cuando la Guerra de Sucesión todavía no había concluido pues se mantenía abierto el conflicto entre la Francia de Luis XIV y el Imperio austriaco de un Carlos VI que

---

[114] Saint-Aignan a Torcy, Madrid 4 de marzo de 1715: «Après que Mme. la princesse fut partie de Jadraque, le roi d'Espagne signa la patente par laquelle il érigeait, en sa faveur, la principauté de Rosas et de Cardone…» (Courcy, *L'Espagne après la paix d'Utrecht*, 328).

[115] Sanpere, *Fin de la nación catalana*, 658-659. Este autor incluye el texto, indicando que las órdenes para la firma se dieron el 19 de diciembre de 1715, cuando en realidad debieron darse a fines de 1714 pues el propio texto dispone, como vamos a ver, que entre en vigor «desde primeros del año 1715».

[116] *Regalías de los señores reyes de Aragón*, 22.

seguía titulándose rey de España, conflicto cerrado al final con la paz de Rastatt el 6 de marzo. En los meses de rey viudo, Felipe siguió asesorándose de la princesa de los Ursinos, mientras Orry proseguía su tarea reformista. Pero muy pronto, en diciembre, el rey contrajo nuevo matrimonio con Isabel de Farnesio, quien, con ocasión de su venida a España y de un violento encuentro en Jadraque, expulsó a la Ursinos, quedando en la cúspide del poder el abate Julio Alberoni. «La Corte de España –escribía el 31 de diciembre un personaje francés a otro– es completamente diferente de lo que era hace diez días. Es una Corte completamente nueva y un sistema también nuevo»[117]. Pocos meses después murió Luis XIV.

La Corte de Madrid, antes casi controlada por los franceses, se había diversificado y contaba ahora con cuatro grupos de nobles españoles, italianos, flamencos y franceses. «Es triste decir, comentará Baudrillart[118], que en esta Corte que tanto debía a Francia, solo hubiera dos franceses dignos de consideración, el P. Robinet, confesor del rey y el marqués de Caylus». A su vez el gobierno consistía fundamentalmente en el Despacho y –lo que administrativamente era una cosa distinta– las Secretarías de Estado y del Despacho o Secretarías del Despacho. El Despacho, especie de Consejo de gobierno, se reunía todos los días presidido por el rey, y sus miembros más destacados eran el presidente del Consejo de Castilla, Ronquillo, y el ministro José de Grimaldo. A su vez los Secretarios del Despacho, o incipientes ministros, fueron dos hasta noviembre de ese año (Grimaldo para Guerra y Hacienda, y Fernández del Campo para todo lo demás) y cuatro a partir del 30 del mismo mes: Grimaldo en Estado o Asuntos Exteriores, Fernández Durán en Guerra, Tinajero en Marina e Indias, y Vadillo en Justicia, con el añadido para las cuestiones financieras de Orry como Veedor General y del obispo de Gironda como Intendente Universal, cargos estos últimos que desaparecerán en 1715[119]. Ello quiere decir que, en conjunto, había una persona especialmente notoria, José de Grimaldo, presente en el Despacho y titular del ministerio de Estado, por el que pasaban los asuntos más importantes y que habrá de abordar también el tema catalán.

La presencia de la nueva reina y el desplazamiento de la Ursinos por Alberoni arrastró la caída de Orry, veedor general, y Macanaz, fiscal general, quienes fueron destituidos el mismo día, 7 de febrero de 1715. Orry, a quien comunicó personalmente el cese Grimaldo, marchó inmediatamente a París. Allí acudió también Macanaz, iniciando un exilio en Francia que se prolongó luego en Bélgica para retornar años después a España, a diversas ciudades y finalmente a su villa natal de Hellín, donde murió en 1760. Ausente Amelot de tiempo atrás,

---

[117] Baudrillart, *Philippe V*, I, 622.
[118] *Philippe V*, I, 562 y ss.
[119] Me remito a mi libro, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España.*

habían salido ahora los dos principales reformistas, pero ello no detuvo el empeño en culminar la uniformización jurídica y resolver la excepción catalana, que ahora gestionarán con parecido espíritu Alberoni y Grimaldo. No en vano Alberoni había escrito: «Cuando se conquista un país hay que hacer una nueva ley y gobierno en él»[120].

Este marco político de relativo sosiego, previo a la promulgación del decreto de Nueva Planta catalán, habría de contrastar con la precipitación y malas maneras con que se hicieron las cosas en la caída de Barcelona. Efectivamente, tras el 11 de septiembre de 1714, en pocos días desapareció la Generalidad y el Consejo de Ciento, siendo desarticulada toda la estructura militar y ajusticiados algunos de sus jefes[121]. Señalemos también que entre las reformas no fue la menor la supresión de las seis universidades catalanas entonces existentes (Lérida, Gerona, Barcelona, Tarragona, Vic y Solsona) erigiendo en su lugar una única en Cervera, ciudad que había sido leal a Felipe V. La Universidad de Cervera no fue probablemente ni mejor ni peor que otras españolas, aunque su memoria haya arrastrado como una losa aquella lamentable y quizás tergiversada frase –«Lejos de nosotros la funesta manía de pensar»– con la que el claustro universitario se adhirió en 1817 a los dictados de Fernando VII. En todo caso, y pese a ser la Universidad única del Principado, muchos estudiantes catalanes salieron desde entonces a estudiar a las Universidades aragonesas de Huesca y Zaragoza, y también a la francesa de Toulouse.

Digamos en fin que en la transmisión de poderes consiguiente a la liquidación de la guerra y del asedio de Barcelona, tampoco se respetaron las formas. A la hora del relevo de autoridades, el intendente Patiño recibió de pìe a los munícipes cesantes, notificándoles que podían marchar a sus casas, entregando aquellos símbolos y vestiduras en los que los catalanes habían representado su gobierno tradicional. Como ha comentado Voltes, llegóse a extremos de tan necio agravio como ordenar que los porteros del municipio pasaran a ataviarse con el antiguo traje de los consellers.

B) Petición de informe al Consejo de Castilla y Junta de Gil de Taboada

El 12 de marzo de 1715 Felipe V, alegando que el Principado de Cataluña carecía de reglas para su gobierno económico y de justicia, puesto que solamente se había atendido al nombramiento de gobernadores militares, ordena al Consejo de Castilla la elaboración de una consulta sobre «la planta de ministros, que deberá haver en aquel Principado, qué corregidores, de qué profesión, y que reglas deberán establecerse, para que, según la calidad del país, genios de sus naturales

---

[120] En Enrique Gimenez López, *Gobernar con una misma ley. Sobre la Nueva Planta borbónica en Valencia*, Alicante, 1999, 23.

[121] Ferran Soldevila, *Història de Catalunya*, Barcelona, 1962, tomo III, 1172 y ss.

y constitución presente de las cosas, se asegure en todo el mayor acierto que deseo». Publicado este decreto al día siguiente en el pleno del Consejo, pasó a la Sala de Gobierno donde se trató el asunto, decidiendo luego el pleno pedir informes separados a dos personas, Francisco Ametller, ministro del Consejo, y José Patiño, Intendente General en el Principado, «librando justamente en las acreditadas prendas de literatura y práctica inmediata de uno y otro del actual estado de las cosas en Cathaluña, genios e inclinaciones de sus naturales y conocimiento caval de lo que según estas previas disposiciones y el antiguo método, que conforme a fueros observaban tanto en la administración de Justicia como en lo político y económico…» Todo ello para recabar «las más expresivas, claras e individuales noticias que convenía tener presente para entrar a tratar asumpto tan serio y poder exponer a la soberana inteligencia de V. Mgd. lo que, según ellas, considerase el Consejo en Govierno más proporcionado y conforme a la Real Voluntad de V. Mgd. explicada en el mencionado Decreto» [122]. En suma, Felipe V pide asesoramiento al Consejo de Castilla sobre qué debe hacer para gobernar adecuadamente Cataluña, y el Consejo, a fin de redactar la «consulta», es decir, la respuesta a lo que se le pide, solicita el informe de dos expertos, o, como comenta Soldevila, de «dues altes personalitats, catalana l'una… castellana l'altra» [123], bien es cierto que esta personalidad *castellana*, José Patiño, era un descendiente de gallegos, nacido en Milán, educado en Italia y que desempeñaba su oficio en Barcelona con destacados colaboradores catalanes [124].

Ametller y Patiño redactaron sus dictámenes más o menos en un mes, pues el de éste aparece fechado el 13 de abril y el de aquél el 17. Sobre esos dictámenes trabajó el Consejo de Castilla dos meses, desde mediados de abril a mediados de junio, presentando su Consulta el 13 de este mes.

Mientras el Consejo ultimaba su respuesta, el rey puso en marcha una operación paralela. El 9 de junio fue restablecida la Cámara de Castilla como Consejo autónomo, presidida por el gobernador del Consejo de Castilla, el eclesiástico lucense Felipe Antonio Gil de Taboada [125], y también ese día Grimaldo dirige a

---

[122] El texto de este decreto se cita en la Consulta del Consejo, publicada en extracto por Sanpere *(Fin de la nación catalana*, 660 y ss) y completa por Josep M.ª Gay Escoda en su estudio «La gènesi del Decret de Nova Planta de Catalunya», *Revista Jurídica de Cataluña*, 1982, n.º 1, enero-marzo, 7-41; n.º 2, abril-junio, 263– 348. Cito la Consulta por la edición de este último autor (285-348)

[123] *Història de Catalunya*, III, 1179.

[124] Entre ellos, el prestigioso geógrafo Josep Aparici (Mercader, *Felip V i Catalunya*, 133).

[125] El Consejo de Cámara de Castilla, o sencillamente la Cámara de Castilla, aparece, desaparece y es rehabilitado a lo largo del tiempo como Consejo autónomo para entender de las propuestas de nombramientos, gracias y mercedes.

Para la presidencia del Consejo de Castilla e indirectamente del Consejo de Cámara, véase la excelente monografía de Sara Granda, *La presidencia del Consejo Real de Castilla*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

este presidente-gobernador una comunicación «para mudar las leyes y sus privilegios en Aragón, Valencia y Cataluña»[126], que comienza así:

> «Deseando el Rey algún tiempo a dar una fija regla de leyes y observación de ellas a los tres Reynos de Aragón, Valencia y Cataluña, ya sean las de Castilla u otras, para quitar la confusión que ahora se padece, por la variación de las que tienen, y ninguna observancia de ellas, y queriendo que esto se discurra, proponga y determine con la mayor reserva y todo el acierto que combiene en negocio de tal gravedad, me manda prevenga a V. S. I de esta su Real intención a fin de que, formándose una Junta en su posada con los Ministros que a V. S. I. pareciere, y tuviere por de su mayor confianza, que uno y otro a de proponer V. S. I. antes a S. M., se vea y discurra esta materia con tal sigilo y precaución que nadie llegue a traslucir se trata de semejante negocio, ni que en él se piensa, por el perjuicio que tuviera, y alboroto que ocasionaría esta noticia*…*»

Se trata, pues, de constituir una Junta para unificar la legislación en los territorios de la Corona de Aragón dada la confusión reinante: Valencia, con un decreto que había cancelado su derecho público y privado; Aragón, con el derecho público derogado y el privado recuperado, y Cataluña y Mallorca pendiente de los suyos. La cuestión era que rigiera un mismo derecho, bien fuera el castellano u otro, lo que prueba que el objetivo no consistía tanto en introducir el derecho castellano a toda costa, cuanto que hubiera un mismo derecho para facilitar el gobierno y evitar confusiones y problemas.

A ese requerimiento contestó Gil Taboada el 24 de junio proponiendo las personas escogidas y haciendo saber que había conseguido de manera discreta los textos de los fueros. Como respuesta figura una nota anexa de Grimaldo ordenando, sobre esa propuesta, que la Junta la compongan él (Gil Taboada), García Pérez de Araciel, el Conde de Xerena, José de Castro, Melgarejo y el consejero de Órdenes, Rodrigo Zepeda.

No sabemos bien el alcance de esta segunda operación y autores antiguos y modernos discrepan sobre si esa Junta llegó o no a reunirse y adoptar acuerdos. Sanpere opina que no, mientras Gay, apoyándose en una referencia aislada, presume que pudo mantenerse algún tiempo[127]. En realidad, añadimos nosotros, esta segunda operación debe verse como un complemento de la primera, pues ambas habían sido encargadas por el rey al presidente del Consejo de Castilla, una –pública– para que la gestionara el tradicional Consejo y otra –secreta– para que se ocupara de ella esa nueva Junta creada ex profeso. Pero el caso es –y esto no se ha sabido o no se ha tenido en cuenta– que Taboada desempeñó su puesto

[126] El texto, la respuesta y la nota que cito de Grimaldo, en Pedro Voltes Bou, *Barcelona durante el gobierno del Archiduque Carlos de Austria*, 88-90.

[127] Sanpere, *El fin de la nación catalana*, 616-617; Gay, «La gènesi del Decret de Nova Planta de Catalunya», 32-33.

poquísimo tiempo, pues en julio fue promovido al obispado de Osma, siendo cesado como gobernador del Consejo el 10 de octubre del mismo año 1715[128]. Para entonces el Consejo ya había presentado su Consulta, pero una Junta tan personalista como aquélla (presidida por Taboada; con miembros escogidos por él y que se reunía en su posada) debió disolverse pronto o dejar de reunirse. Tengamos en cuenta que la Junta no puede darse por constituida antes del 24 de junio, fecha de la comunicación de Taboada proponiendo quiénes habrían de componerla, y que la referencia que esgrime Gay, constatando su existencia y en favor de su continuidad, es de 4 de julio (diez días después), lo cual evidentemente no prueba nada. Taboada, en fin, pasó a Osma y cinco años después a Sevilla, donde murió en 1722.

VII. LA CONSULTA DEL CONSEJO DE CASTILLA DE 13-VI-1715

A) **Los Informes de Ametller y Patiño**

Los dos informes requeridos por el Consejo de Castilla, escritos en castellano, aun tratando de las mismas cosas, son muy distintos en extensión y estilo. El de Ametller, mucho más largo, erudito, farragoso y detallista. El más breve de Patiño tiene mejor sistematica y está escrito con mayor claridad y orden[129].

Ametller utilizó una amplia serie de materiales y realizó al parecer varias redacciones, dividiendo el proyecto en una parte relativa al Principado y en otra al régimen local. Tras una dura referencia inicial a Cataluña, que según comenta ha perdido sus leyes y privilegios *por su execrable fellonía y obstinada resistencia*, el Informe pergeña un resumen del antiguo gobierno del Principado y de las medidas adoptadas por el Duque de Berwick, y entra a analizar la planta del gobierno político, económico y de justicia que se quiere implantar, examinando primero lo tocante a los tribunales de justicia, y a continuación el gobierno político de universidades, ciudades, villas y lugares de Cataluña. En lo relativo a la Audiencia o nueva Chancillería, opina que se debe observar el mismo método y división de salas, y en cuanto a su conformación, bien como Chancillería –a imagen de las de Granada, Valladolid y Valencia– independiente del nuevo cargo de Capitan General, o bien como Audiencia con el Capitán General de presidente, opta por esta segunda posibilidad, con ministros preferentemente naturales del Principado. De otra parte aconseja para esa Nueva Planta que haya seis escribanos de mandamiento, uno de los cuales desempeñará el cargo de lugarteniente

[128] Granda, *La presidencia del Consejo Real de Castilla*, 332-334.

[129] Cito estos dos Informes de Ametller y Patiño y el texto de la Consulta por la edición de Gay («La gènesi…»), reduciendo a minúscula algunas letras mayúsculas.

de protonotario. Para las causas civiles y criminales propone que, en materias de justicia, la Audiencia sea tribunal de término y no se pueda apelar de ella, mientras en las de gracia y gobierno quepa el recurso al rey y la Corte. Se muestra asimismo partidario del mantenimiento del derecho catalán en el procedimiento penal, y respecto al civil que se siga «la misma práctica y estilos que asta aquí», señalando que esa Real Audiencia Civil y Criminal «aya de decidir y actuar en los pleitos en idioma castellano o latín; y los ministros hacer las sentencias y provisiones en idioma latín, como han acostumbrado…Pero en quanto a las curias ordinarias inferiores, que puedan los litigantes actuar y deducir en su lengua vulgar materna». Defiende, en fin, el mantenimiento de algunos tribunales, como el del Consulado del Mar y la fijación de doce corregimientos, a cuyo frente haya corregidores que pueden ser o no letrados. Finalmente, en cuanto al gobierno político y económico de ciudades y villas, propone el sistema de elección de regidores, jurados y cónsules, y aboga por el mantenimiento del colegio de notarios públicos de Barcelona. Y respecto a la reforma de las universidades, se muestra crítico con el establecimiento de la de Cervera por ser la ciudad «desacomodada y de menor vecindad para el concurso de tantos estudiantes que hallan mucho menos las comodidades que tenían y encontraban en Barcelona».

Patiño por su parte, teniendo en cuenta que el Decreto de 12 de marzo solicitaba al Consejo información sobre los ministros y corregidores a establecer, la cual tuviera en cuenta «la calidad del país, genios de sus naturales y constitución presente de las cosas», se atiene literalmente a lo pedido y comienza con unas referencias geográficas de Cataluña, su división administrativa en veguerías, y el carácter de los catalanes que es visto así:

> «El genio de los naturales, por lo general, es, como siempre ha sido, amante de la libertad, y aficionadísimo a todo género de armas, singularmente a las de fuego, promptos en la cólera, rixosos y vengativos; y siempre de ellos se debe recelar que aguarden coyuntura para sacudirse el yugo de la Justicia, que siempre pretenden les oprime. Es también en esta nación muy sobresaliente el interés; y en todas las edades pasadas ha sido su conato el conseguir por ley municipal en Cortes la remisión de pechos y tributos, y el no podérseles cargar por ningún título, ni urgente necesidad, por la sola autoridad real sin consentimiento de los tres brazos y que únicamente se pudiesen imponer los que ellos quisiesen.»

Se habla luego de ellos como «apasionados a su Patria», del uso habitual de la lengua catalana y de su «genio laborioso y casi infatigable», así como del abatimiento que padecían entonces, para pasar al análisis institucional comenzando por la Audiencia, respecto a lo cual plantea la misma opción presentada por Ametller: o una Chancillería al estilo de las existentes en otras partes de España, o una Audiencia presidida por el Capitán General. «Entre estas dos especies, aunque por lo que mira al curso regular de económica y justicia así civil como criminal, parece más proporcionada la regla de las Reales Chancillerías… re-

flexionando sobre las circunstancias de la calidad de este País, genios de los cathalanes y actual constitución de las cosas, tengo por mui conveniente y aún preciso que el mismo Capitán General y gefe de la guerra, lo sea también en lo de económico y justicia con aquel título de governador, presidente de la Provincia». La Audiencia, deberá ser también un tribunal supremo, pudiéndose sólo recurrir por vía de suplicación, y estar compuesta, junto al presidente, de diez oidores en dos salas civiles, cinco alcaldes del crimen y un abogado fiscal.

En cuando a la práctica judicial, Patiño aconseja que en todo lo posible «el ritual judiciario, así en lo civil como en lo criminal se establezca en los términos de la misma práctica antecedente…con la sola diferencia que como antes todo lo judicial se actuaba en lengua cathalana, se escriba en adelante en idioma castellano o latín, como ya así la Real Junta lo practica, pues se logrará la inteligencia de qualesquiera jueces españoles, sin haver de estudiar en lo inusitado de la lengua de este país». Se repite aquí de nuevo la opción del uso del castellano o latín, no como una imposición política de aquél sino como un criterio utilitario de lenguas más conocidas en la práctica forense de España.

Patiño propugna además el mantenimiento de dos altos tribunales relativos al mundo eclesiástico (el de las Contenciones o Competencias y el Tribunal del Breve Apostólico), y en cuanto a la jurisdicción real inferior defiende la introducción de los corregimientos sin suprimir las circunscripciones de las tradicionales veguerías, manteniéndose también los tradicionales bailes cuyo ejercicio en los pueblos es similar al de los alcaldes. Aborda, en fin, la jurisdicción señorial de los barones y el caso de algún tribunal especial, como el del Consulado del Mar, en cuyas constituciones no hay nada que enmendar, para concluir con el gobierno que se debe establecer en Barcelona y una advertencia final a propósito de los impuestos y contribuciones, «pues siempre queda qué temer en la propensión a sus intereses la adversión a subministrar de sus haberes a las arcas reales». Es decir, Patiño teme el rechazo de los catalanes a pagar los impuestos, «sobre cuyo particular no me estiendo en dar Informe ni dictamen, tanto por no habérseme pedido, como porque quedará vastamente ponderado por la superior comprehensión de el Consejo».

B) **La propuesta del Consejo y los votos particulares**

Como reacción al predominio creciente de las Secretarías del Despacho y a la correlativa marginación de los Consejos, había tenido lugar en la administración central una importante reforma en 1713, mediante un conjunto de decretos de 10 de noviembre que reestructuraron los diversos Consejos y, singularmente, el de Castilla, el cual pasó a tener cinco salas y cinco presidentes. Esa reforma, que dispuso también que el Consejo de Cámara de Castilla «quede extinto desde ahora para siempre» fue protagonizada por el francés Orry y el español Macanaz, y tuvo su contrarreforma en otro decreto, de 9 de junio de 1715, revocando las

revolucionarias reformas realizadas diecinueve meses antes, con lo que el Consejo de Castilla, entre otras cosas, volvió a la presidencia única, a restablecerse el Consejo de Cámara y a que fuera suprimido el cargo de fiscal general[130].

En este contexto, a mediados de abril de 1715 recibió el Consejo de Castilla los informes de Ametller y Patiño, remitiéndolos entonces al fiscal general, Macanaz, el cual añade sus propias observaciones. Con estos materiales, a partir de mediados de mayo el Consejo inicia las deliberaciones finales que abocan a una serie de propuestas recogidas en veintiocho puntos que constituyen el núcleo de la consulta. De esas propuestas, que hacen referencia a lo sugerido por Ametller, Patiño o el fiscal, conformándose o no con ello como justificación o explicación del acuerdo colegiado, cabe destacar lo siguiente.

Conformidad con la constitución de una Audiencia con tres salas (dos civiles y una criminal) presidida por el Capitán General, quien no tendrá voto en las causas de justicia civiles y criminales, pero sí en la jurisdicción de lo político y gubernativo. (punto 1). En esta Audiencia, el «rito judiciario» será en lo civil y en lo criminal conforme a la práctica tradicional, «con la diferencia de que, como se escribía en la lengua cathalana, se haga en latín o castellana», y ello por «ver la prompta diligencia con que se substancian y concluyen las causas en casos graves y atroces». Por otra parte, recordando en este punto 2 la «inobediencia y osada resistencia» del Principado, el Consejo alude a la abolición de fueros y privilegios e introducción de otras leyes, «y que sea practicando desde luego las leyes de Castilla, así en lo civil como en lo criminal; actuando en lengua castellana a reserva de aquellos pequeños lugares que por su miseria y situación en la montaña, en que será justo se dispense esta condición».

Las segundas instancias de los pleitos civiles y criminales vistos en cualquiera de las tres salas serán examinados por la misma, pero el tribunal deja de ser supremo dado que las segundas suplicaciones y recursos extraordinarios corresponderán al Consejo de Castilla (punto 4). En cuanto a que los catalanes formen parte de la Audiencia, se había previsto que el regente y los fiscales fueran castellanos, pero que hubiera en cada sala uno o dos ministros catalanes. El Consejo acepta lo que le recomiendan los informantes Ametller-Patiño y el fiscal, pero acentúa, en cuanto a la fijación del número de catalanes, la discrecionalidad del monarca, lo que quiere decir que en ocasiones el Consejo se separó del acuerdo más contemporizador de aquéllos, mostrándose más radical o regalista (punto 4).

Tras hacerse eco de la doble protesta de los proponentes respecto a la precariedad de los salarios que gozaban los ministros que formaban juzgados y tribunales (punto 6), y revisar esos salarios en los distintos cargos (puntos 8-13), el

[130] Sobre todo ello, me remito a mi trabajo «La reconstrucción de la Administración Central en el siglo XVIII», en *Administración y Estado en la España Moderna*, 135-203. También Janine Fayard, «La tentative de réforme du Conseil de Castille sous le règne de Philippe V (1713-1715», en *Mélanges de la Casa de Velázquez*, II (1968), 259-279.

Consejo se refiere en los puntos 18 y 19 a la jurisdicción de los señores feudales; en el 20 a los tribunales del Consulado del Mar (en el que se atiene a la opinión de Patiño) y de Contenciones (en el que se suma a la opinión unánime de los tres dictámenes), y en el 21 al Colegio de Notarios de Barcelona. A partir del 22 entra en la jurisdicción real inferior de corregidores y bailes, conformándose en cuanto a los corregidores con el número de doce propuesto por los tres informantes, pero ajustándose a la opinión de Patiño en cuanto a la determinación de los territorios y lugares a que esos corregimientos deberán dar cabida. Tras otros temas del gobierno municipal y corporaciones profesionales, el Consejo se refiere a las universidades y establecimiento de una única universidad en Cervera, según las disposiciones dadas por el príncipe Tserclas Tilly, tema omitido en su informe por Patiño, criticado por Ametller, y defendido por el fiscal en base a lo dispuesto por el príncipe, postura esta a la que se suma la corporación (punto 29). Los acuerdos del Consejo concluyen, en fin, con unas advertencias (puntos 28 y 29) que se hacen eco de las propuestas de Ametller y Patiño, insistiendo en esta última a propósito de adoptar algunas prevenciones dada la «aversión *(de los catalanes)* a subministrar de sus haveres a las arcas Reales por vía de tributo».

Contemplados en conjunto los cuatro textos (los dos informes de Ametller y Patiño, las observaciones del fiscal y la propia consulta del Consejo), hay que reconocer con Soldevila[131] que los dos últimos prescindieron de muchas de las reservas expuestas por Ametller y Patiño, tal vez por la condición de catalán de aquél y de residente en Cataluña de éste, lo que les haría sentirse más próximos al derecho y realidad del Principado. O dicho de otra manera, que el Consejo acostumbró a ajustarse a la posición más radical del fiscal, aunque bien es cierto que no siempre.

Como complemento de la consulta figuran tres votos particulares, dos colectivos, el primero y el último, y uno individual. El primero, firmado por el primer presidente de los cinco que entonces había, Miguel Francisco Guerra[132] y otros siete consejeros, se manifiesta a favor del mantenimiento de algunas leyes y costumbres del Principado, pero en lo relativo a la lengua no solo se aferra al castellano y desecha la opción del latín en los pleitos sustanciados en la Real Audiencia y ante los corregidores, sino también en los tribunales inferiores. Es más, pretenden que el rey mande «que en todas las escuelas de primeras letras y de grammática, no se permitan libros impresos en lengua cathalana; escribir ni hablar en ella dentro de las escuelas; y especialmente aprendan la doctrina christiana en nuestra lengua *(castellana)*, que, por estos y otros medios suaves, se irá haciendo común en el Principado».

[131] *Història de Catalunya*, III, 1182.

[132] Granda, *La presidencia del Consejo Real de Castilla*, 329-331.

El segundo voto particular lo suscribe una sola persona, Matheu de Villamayor, y constituye de hecho una enmienda a la totalidad de la consulta, pues defiende que «no convendría inmutar el gobierno de Cathaluña en lo político y económico, ni en lo jurídico y legal; porque estas leyes y las de cada región fueron en sus principios próvidamente establecidas con atención al genio y situación de las provincias y con el longevo usso de ellas se afirman costumbre en sus naturales». Este voto de Villamayor contiene a nuestro juicio los argumentos más inteligentes y realistas para rechazar la reforma, como cuando afirma su carácter gratuito e innecesario pues «siempre que la autoridad real, como debe, quede sobre la ley, recupere la omnímoda potestad de dispensar gracias y officios y la de tributar sus vasallos al modo justo que le parezca; todo lo demás es de poquísima consecuencia a la soberanía y deberá esperarse una total enmienda de la razón con el tiempo». O como cuando defiende el mantenimiento de la lengua, con curiosos argumentos, o minimiza la importancia de las reformas jurídicas en este notable párrafo:

> «Variándoles el idioma se inutilizan los archivos públicos y los particulares, con la eversión de los mayores intereses, sin conoscible conveniencia de el Estado a quien le importa poco que los padres exhereden a sus hijos con causa o sin ella; que la mujer adquiera en su matrimonio bienes gananciales o el aumento de la mitad de su dote; que retenga asta la cumplida satisfacción de él y de las arras los bienes de su marido en tenuta; ni otras disonancias que se podrán argüir con las leyes de Castilla; de cuya alteración el fructo es desabrimientos.»

El tercer voto particular, en fin, de cuatro consejeros, considera preferible la instalación de una Chancillería, con su presidente togado, a la de una Audiencia presidida por un militar, habida cuenta de que «es impropio y extraño de el instituto, profesión y genio de los buenos generales, gobernar letrados».

La consulta aparece firmada por el presidente Guerra y veinticinco consejeros, es decir, veintiséis personas. Ahora bien, teniendo en cuenta que hubo doce firmantes de votos particulares (pues Francisco de León y Luna firmó dos votos distintos, el primero y el último), se llega a la conclusión de que casi la mitad del Consejo no estaba conforme con la totalidad de la Consulta y que, por tanto, el texto tal cual, fue aprobado por una reducida mayoría. La Consulta concluye con esta advertencia: «El Fiscal General lo ha visto».

VIII. EL DECRETO DE 16 DE ENERO DE 1716

A) **El proceso legal: los decretos de 9-X-1715 y 16-I-1716**

Firmada la Consulta del Consejo de Castilla el 13 de junio de 1715 y remitida al rey, no es claro el camino que los papeles siguieron luego. En teoría, las con-

sultas de los Consejos iban directamente al monarca, pero se había abierto la estructura paralela, y más política, de las Secretarías del Despacho, y no hay que olvidar que el titular de la de Estado era José de Grimaldo, que ya había intervenido en la gestión del problema catalán.

La tramitación de la Consulta sigue un proceso confuso en un panorama de confusión general. Confusión en el gobierno de España, con una nueva reina, un nuevo primer ministro o valido (Alberoni) y un nuevo equipo ministerial puesto en marcha en noviembre de 1714 y reformado casi a continuación, en abril de 1715[133]. Confusión en Cataluña (recién ocupada Barcelona) donde las cuestiones militares dependían del príncipe Tserclaes-Tilly, y lo político y económico de José Patiño, intendente general[134]. Confusión en los Consejos de la monarquía y en el deslinde de sus competencias con las recién creadas Secretarías del Despacho, y confusión, en concreto, en el organismo autor de la Consulta, el Consejo de Castilla, con la reforma de 1713 y la contrarreforma de 1715[135]. Confusión asimismo en la presidencia del Consejo, con un presidente-gobernador, Gil de Taboada, nombrado el 12 de junio de 1715 (el día anterior a la firma de la Consulta), promovido en julio al obispado de Osma y sustituido –tras hacerse cargo interinamente de la presidencia, el decano Ramírez Baquedano– por Luis Félix de Mirabal el 27 de febrero de 1716[136]. Y, lo que más importa aquí, confusión con la Consulta, que sorprendentemente se resuelve con un doble y repetido decreto de 9 de octubre de 1715 y de 16 de enero de 1716, causa en fin de que ese Decreto de Nueva Planta de Cataluña sea citado por unos con una fecha y por otros con otra.

Una vez firmada, la consulta pudo haber tomado tres rumbos. El primero, permanecer en la órbita del Consejo de Castilla y ser despachada por su presidente con el rey o con Alberoni. El segundo, pasar al *Despacho* o Consejo de Despacho, opción a desechar pues con la entrada de Alberoni, como he puesto de relieve en otro lugar[137], el gabinete o *Despacho* dejó de funcionar. La tercera, pasar a la órbita Alberoni-Grimaldo, es decir, a la del valido o primer ministro de turno y a la del ministro que ya había intervenido en ello. Tal posibilidad parece avalada tanto por la importancia política del tema como por el hecho, señalado por Gay, de que el borrador del decreto que resolverá la consulta se encuentre en el archivo entre los papeles de *Estado*, que era el ministerio de Grimaldo[138]. Sin embargo, el

---

[133] Esas primeras reformas de la estructura ministerial las he estudiado en *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, I, 298-308, y en *Los orígenes del Consejo de Ministros*, I, 47-58.

[134] Castellvi, *Narraciones históricas*, IV, 486.

[135] La situación de los Consejos la examiné en «La reconstrucción de la Administración central en el siglo xviii», 149 y ss.

[136] Granda, *La presidencia del Consejo Real de Castilla*, 332-335.

[137] *Los orígenes del Consejo de Ministros*, I, 58.

[138] Gay, «La gènesi del Decret de Nova Planta de Catalunya», 34.

asunto no es claro pues, con independencia de quien revisara o manejara la consulta en los casi cuatro meses que tardó en ser resuelta, hay que señalar que la ortodoxia administrativa fue respetada y el decreto resolutorio de 9 de octubre de 1715 se dirigió al obispo-gobernador del mismo Consejo de Castilla[139] que había promovido el expediente, es decir a Gil de Taboada, obispo de Osma.

Al decreto de 9 de octubre siguió otro de 28 del mismo mes ordenando que la Cámara despachara las consultas oportunas para proceder al nombramiento de los ministros y corregidores, o, como dice el texto, «me consulte las plazas destinadas para esta Audiencia, y los corregimientos señalados para el gobierno de aquel Principado en el número y calidad que previene el citado decreto»[140]. Esta disposición explica que no se publicara y diera a conocer inmediatamente el primer decreto, pues quizás se quiso esperar a realizar los nombramientos en él previstos. Así, cuando todo fue cumplimentado, el decreto de 9 de octubre fue comunicado al Capitán general y al regente y oidores de la Audiencia de Cataluña por una real cédula de 16 de enero de 1716[141], y con esta misma fecha vuelve a publicarse el decreto con algunas modificaciones, y así aparece en la ley I, título IX del libro V de la *Novísima Recopilación*: Real Decreto de 16 de enero de 1716, al que ajustamos aquí nuestro comentario final.

B) **Contenido del Decreto**

Las tres diferencias fundamentales del Decreto catalán de Nueva Planta del dictado para Aragón y Valencia el 28 de junio de 1707 son a nuestro juicio las siguientes. En primer lugar, en lo relativo al proceso de su gestación, la rapidez y brusquedad de éste, que se hace de la noche a la mañana, en contraste con la lentitud y ponderación de aquél, sometido a lo largo de meses a una consulta del Consejo de Castilla y a dictámenes y observaciones de unos y de otros. En segundo lugar, en cuanto al fondo, el decreto catalán respeta el derecho privado del Principado, mientras el aragonés-valenciano, de forma radical, suprime todo, el privado y el público, es decir, aquél es más respetuoso, tolerante e integrador que éste. En tercer lugar, en cuanto al tono y a la forma de redacción, el catalán es más considerado y respetuoso.

Esta última característica se aprecia en el prólogo o exposición de motivos del Decreto catalán. Dice así el rey en el texto de 16-I-1716, evocando al de 9-X-1715, que «habiendo con la asistencia divina y justicia de mi causa pacificado enteramente mis armas el Principado de Cataluña, tocaba a mi soberanía establecer gobierno en él, y dar providencias para que sus moradores vivan con paz, quietud y abundancia», frases evidentemente muy distintas de las radicales y amenazadoras del decreto de 1707.

---

139 *Ibidem*, 35, nota 79.
140 *Ibidem*, 38.
141 *Ibidem*, 39-40, nota 96.

En la opción Chancillería-Audiencia, sobre lo que se habían pronunciado los dictámenes, se decide la creación de una Audiencia presidida por el Capitán General y compuesta por un regente, y diez ministros para lo civil y cinco para lo criminal, dos fiscales y un alguacil mayor, determinándose también el personal inferior de escribanos, alguaciles, abogado de pobres y porteros. En esa Audiencia la suplicación no habrá de hacerse de una sala a otra, sino a la misma que ha dictado sentencia, resolviéndose, en caso de disparidad de criterios entre la primera y la segunda decisión, que la sala se pronuncie por tercera vez con el regente y un ministro de la otra. En el espinoso problema de la lengua, el decreto ordena que «las causas en la Real Audiencia se substanciarán en lengua castellana», desapareciendo así la opción del latín pero permitiendo el mantenimiento del catalán en todos los tribunales que no fueran la Audiencia del rey. Es esta la única referencia del Decreto a la lengua, que como decimos deja libertad para el uso del catalán en cualesquiera otros ámbitos: tribunales inferiores, relaciones económicas, escuelas, etc. Pero pese a esa matizada imposición, este tema constituirá el caballo de batalla de las controversias posteriores, siendo vista por ejemplo por Soldevila como «un arma formidable para la ingerencia castellana»[142].

En cuanto al gobierno territorial y municipal, el decreto establece los corregimientos con referencia al territorio de las veguerías, detallándose también el papel de regidores y bayles. Se mantiene alguna institución tradicional, como el Colegio de los notarios del número de Barcelona, pero el intento de procurar la castellanización de los oficios públicos se hace a través de una claúsula que suprime cualesquiera oficios no reglados por el decreto, que quedan suprimidos, repartiéndose sus competencias entre las nuevas instituciones instauradas:

> «Todos los demás oficios que había antes en el Principado, temporales, perpetuos, y todos los comunes, no expresados en este mi Real decreto, quedan suprimidos y extinctos; y lo que a ellos estaba encomendado, si fuere perteneciente a Justicia o Gobierno, correrá en adelante a cargo de la Audiencia; y si fuere perteneciente a Rentas y Hacienda, ha de quedar a cargo del Intendente, o de la persona o personas que yo diputase para esto.»

En todo caso, hay al término del Decreto otra cláusula con una prevención general a favor del derecho y las instituciones catalanas, que dice mucho, aunque a menudo no se reconozca, en favor de la templanza y mesura de este célebre texto:

> «En todo lo demás que no está prevenido en los capítulos antecedentes de este decreto, mando, se observen las constituciones que antes había en Cataluña; entendiéndose, que son de nuevo establecidas por este decreto, y que tienen la misma fuerza y vigor que lo individual mandado en él.»

[142] *Historia de Catalunya*, III, 1185.

IX. CONCLUSIONES

1. La Guerra de Sucesión, originada por el testamento de Carlos II en favor de Felipe de Anjou, fue una guerra dinástica e internacional (Casa de Borbón, Casa de Austria, Gran Alianza) que generó en su seno, en España, una guerra civil. Y ha sido vista también como una *guerra francesa*, pues así es definida en cierto diccionario francés de mediados del siglo XIX: «Guerre de 1701. Sorte de guerre française nommée de la succession d'Espagne»[143]. Esa Guerra de Sucesión tuvo dos partes: una primera, de 1701 a 1706, favorable a los partidarios del archiduque Carlos; otra segunda, de 1707 a 1713, en la que se impusieron los partidarios de Felipe V, y un epílogo a propósito del llamado *caso de los catalanes*, en el que a su vez cabe destacar dos referencias: la militar, con la conquista de Barcelona el 11-IX-1714, y la jurídica con el Decreto de Nueva Planta de Cataluña el 16-I-1716.

2. Felipe V juró en 1701 los fueros y privilegios de Cataluña y recibió el juramento de fidelidad de sus súbditos catalanes. Como había sucedido en Aragón (y reconoce su Decreto de Nueva Planta de 29-VI-1707), la sublevación posterior y su vencimiento, a tenor de los parámetros jurídico-políticos del Antiguo Régimen, investirán al monarca de una doble legitimidad: la derivada del derecho de sucesión al trono y la del derecho de conquista.

3. Las Cortes de Cataluña de 1701-1702, las primeras que Felipe V convocó y celebró, fueron excelentes para los catalanes. Actualizaron sus constituciones y derechos a través de una Nueva Compilación (*Constitutions y altes Drets de Cathalunya)*, publicada en 1704, reportándoles importantes concesiones y mejoras, entre ellas el permiso por vez primera de negociar con América. Las Cortes se celebraron en catalán y esa Nueva Compilación fue redactada también en catalán.

4. Al haber sido Felipe V bien recibido en Cataluña, y haber propiciado unas Cortes tan favorables, no es claro el brusco giro posterior y los motivos de desafección que llevaron al enfrentamiento. Se han aducido abusos de las autoridades borbónicas, que en cualquier caso parecen desproporcionadas con un cambio tan radical y el rechazo terminante al mismo rey que antes había sido aclamado. En cualquier caso los catalanes de la época lo que rechazan con especial insistencia es la opresión francesa, elogiando que el Archiduque les haya liberado de Francia.

5. El Decreto de Nueva Planta de Cataluña (DNPC) de 16-I-1716 está ya incoado en el Decreto de Nueva Planta de Aragón y Valencia (DNPAV) de 29-VI-1707, y forma parte del mismo proceso reformista, del que constituye una segunda parte. En el Decreto para Aragón y Valencia se menciona el deseo de

[143] Cit. en Aquilino Iglesia, «Carta del Director», *Initium*, 19 (2014), XCIII.

«reducir *todos mis reinos de España* a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres, i Tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de Castilla». Esa es pues la previsión y eso se lleva a cabo conforme los territorios de la Corona de Aragón van siendo sometidos. Lo que es verdad en DNPAV, es decir, la rebelión de unos súbditos que han jurado fidelidad, legitimando el consiguiente derecho de conquista del rey, es también verdad, aunque el texto no lo repita, en DNPC. Y lo que no es verdad en aquél, es decir, que la rebelión haya sido absolutamente general, tampoco lo es en éste, pues en ambos territorios hubo zonas, ciudades y personas que mantuvieron la lealtad al rey que habían jurado, pudiéndose observar en la Cataluña reconocida como austracista la existencia de un partido borbónico[144]. Hubo pues allí austracistas y felipistas, y también, como suele suceder, algunos que fueron primero una cosa y después otra. Antonio de Villarroel, por ejemplo, un destacado militar catalán, pasó de fervoroso felipista a no menos fervoroso austracista. Por lo demás, y según acontece en cualquier guerra civil, la gente queda alineada, al margen de convicciones, en la orientación política dominante del lugar en que se encuentra. Como ha escrito Voltes, «tal como ocurriría en nuestra última guerra civil, muchos españoles tuvieron que seguir, de mejor o peor grado, el partido que dominaba en el paraje donde se encontraban»[145]. Todo fue, en consecuencia, un tanto coyuntural, teniendo poco que ver con un mundo de creencias arraigadas o con una historia de buenos y malos.

6. Un tema capital es por qué se dictaron los Decretos de Nueva Planta (tanto el de Cataluña como el de Aragón-Valencia, pero sobre todo éste pues ya hemos dicho que aquél es su consecuencia o prosecución). Respecto a ello cabe decir:

a) No parece, frente a lo que se suele afirmar, que esos Decretos fueran una *reviviscencia* o recuperación de la propuesta uniformista que el Conde Duque de Olivares había hecho a Felipe IV el siglo anterior. Los protagonistas y mentores de los Decretos no citan a Olivares, únicamente recordado, en lo que he podido ver, por un miembro del Consejo de Castilla –el conde de Aguilar– al ser consultado en 1707 sobre la procedencia del DNPAV. Otra cosa es que, de hecho, pretendieran lo mismo, pero no parece que el proyecto de Olivares fuera la fuente inspiradora de los autores de la nueva planta.

b) Creemos, en cambio, que los Decretos de Nueva Planta fueron de neta inspiración francesa y parte principal de un vasto plan de reformas que los franceses aplicaron al conjunto del Estado en España (sustitución de los Consejos por las Secretarías del Despacho en la Administración Central; introducción de los

---

[144] Balaguer, *Historia de Cataluña*, V, 111. Una excelente síntesis de esa Cataluña dividida, en Santiago Muñoz Machado, *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona, 2014, 15.

[145] *Felipe V, fundador de la España contemporánea*, 80.

Intendentes en la Administración territorial; reformas en la hacienda, ejército, etc., etc.). Como hemos visto en los textos y cartas de la época, el promotor de las reformas de la Nueva Planta fue Luis XIV y el ejecutor su embajador Amelot, quien vino a España con muy claras instrucciones al respecto, contando aquí con la anuencia de Felipe V, la colaboración de la princesa de los Ursinos y el asesoramiento de un erudito como Macanaz. En una segunda fase, consumada la nueva planta en Aragón-Valencia y cuando llega la hora de Cataluña, Felipe V se subroga en el celo antifueros de su abuelo y aparecen otros personajes como Alberoni y el ministro Grimaldo.

c) A tenor de lo dicho y del plan reformista general, es incluso probable que la Guerra de Sucesión no fuera la causa estricta de los Decretos de Nueva Planta, sino la coyuntura que se aprovechó para imponerlos y justificarlos. Una vez promulgado el DNPAV, a raíz de la batalla de Almansa, Luis XIV celebra en carta a Amelot de 18-VII-1707 que Felipe V «hubiera aprovechado una coyuntura tan favorable como la que ha tenido ahora de abolir los privilegios de estos reinos». O, dicho con otras palabras, aunque no hubiera habido conflicto bélico, seguramente los reformistas franceses habrían intentado uniformizar el derecho y abolir fueros y privilegios.

d) No resulta así correcto atribuir los Decretos, o, en concreto, el DNPC, a España o a Castilla, aunque hubiera políticos castellanos que celebraran una medida que suprimía las desigualdades contributivas de los distintos territorios en el sostenimiento del Estado. Nos parece claro que el DNPAV, primer Decreto de Nueva Planta, fue principalmente obra de Luis XIV y Amelot, siendo el DNPC, segundo, consecuencia del anterior, con el concurso además de otros personajes.

7. En contraste con la dureza de la conquista de Barcelona, defendida heroicamente, y con la extremosidad de las medidas a continuación adoptadas, y en contraste también con la dureza del Decreto aragonés-valenciano de Nueva Planta, el Decreto catalán de 1716 es menos radical en el fondo (suprime el derecho público pero no el privado) y en la forma, con un tono conciliador que desea a los catalanes «paz, quietud y abundancia». DNPAV fue dictado bruscamente y sin contemplaciones. DNPC, en cambio, fue fruto de un proceso reflexivo, con la consulta al Consejo de Castilla y dos informantes principales, uno (Ametller), catalán, y otro (Patiño), que vivía en Cataluña. El resultado del dictamen dado por el Consejo de Castilla es muy parecido a lo que propuso el catalán Ametller.

8. En cuanto a la resolución del *caso de los catalanes* y la reacción nacionalista ulterior contra España y los castellanos, parece en verdad curioso que esa reacción no se haya dirigido contra los responsables principales de cuanto sucedió: en primer lugar contra el núcleo francés que ideo y ejecutó los DNP unificadores del derecho en España y que suprimió los fueros en la Corona de Aragón; en segundo lugar, contra el propio archiduque, su rey Carlos III, que abandonó

Cataluña en pleno conflicto prefiriendo hacerse cargo de la corona del Imperio austriaco; y en tercer lugar contra los ingleses, que, incumpliendo sus compromisos, abandonaron también al final a los catalanes.

9. Respecto a la *persecución* de la lengua catalana, tan traída y llevada por las corrientes nacionalistas, cabe decir lo siguiente:

a) Fuera del contexto del DNPC, ya señalé en otro lugar[146] que la preterición del catalán no fue sólo cosa de los de fuera, sino de los propios catalanes, recordando que una personalidad como don Antonio de Capmany y de Montpalau, al citar en sus *Memorias históricas* la proposición del rey Martín a las Cortes de Perpiñán de 1406, ofrecía ese texto traducido al castellano porque *sería inútil* –decía él– *copiarla en un idioma antiguo provincial, muerto hoy para la República de las letras y desconocido del resto de Europa* (tomo II, 54). Y en la etapa previa al Decreto, hemos visto que las Cortes de 1701-1702, presididas por Felipe V, se celebraron en catalán y en el mismo idioma fue redactada la Nueva Compilación de 1704.

b) En cuanto al propio Decreto, en su génesis, el Informe del catalán Ametller para la consulta-dictamen previa que se había pedido al Consejo de Castilla, propone que en la Audiencia de Cataluña se use el castellano o latín, y en las curias inferiores el catalán, lo que prácticamente asumió el Consejo (castellano para los pleitos en la Audiencia y catalán para los demás) y recogió luego el Decreto de 1716. Es de notar, en fin, que este texto, el Decreto, esgrimido a veces como símbolo de la persecución al catalán, dedica al tema lingüístico una sola frase («las causas en la Real Audiencia se substanciarán en lengua castellana») en el sentido expuesto. No se prohíbe, pues, el catalán en ninguno de los tribunales inferiores, ni tampoco en cualquier otro aspecto de la vida social: relaciones administrativas y comerciales, publicaciones, enseñanza, escuelas, etc., etc. Es más, la existencia de un voto particular a la Consulta del Consejo, firmada por el presidente Guerra y otros siete consejeros, en el sentido de imponer el castellano a rajatabla en todos esos ámbitos, fue desestimada en el propio Consejo de Castilla, imponiéndose el criterio de la aplicación restrictiva en el exclusivo ámbito de la Audiencia regia. No tiene razón así Soldevila cuando habla en general de «l'ofensiva enérgica contra la llengua catalana el que vibra en el designi d'aquests homes del Consell de Castella»[147]. Unos sí y otros no, don Ferran. Y la posición oficial, no.

c) La opción que los Informes de Ametller y Patiño proponen, de usar en la Real Audiencia castellano o latín, es prueba de que más que imponer el castellano en sí mismo, lo que se pretendía era unificar la práctica jurídica de la Audiencia

---

[146] «Introducción» a *Génesis territorial de España*, 35.

[147] *Història de Catalunya*, III, 1183.

con una sola lengua. Por lo demás, el uso del catalán se mantuvo al parecer en el siglo XVIII, decayendo en el XIX cuando los Decretos de Nueva Planta quedaban bien lejos[148].

10. El DNPC suprimió el derecho público de Cataluña y, por consiguiente, sus instituciones político-administrativas, instaurándose el capitán general, la Audiencia y los corregidores, con un nuevo sistema de gobierno[149] Desaparecido antes el Consejo de Aragón como consecuencia del DNPAV, en la administración central catalana desaparece ahora el virrey, la Diputación del General o *Generalitat* y las Cortes, siendo éstas sustituidas por representantes que habrían de incorporarse a unas presuntas Cortes *nacionales*, que de hecho no lo fueron pues subsistían las de Navarra.

La supresión de las Cortes, en concreto, ha dado pie a fustigar al DNPC, o a Felipe V como responsable, acusándoles de haber destruido el órgano de representación de los catalanes y la admirable asamblea parlamentaria que controlaba el poder político y donde el pueblo de Cataluña hacía oir su voz. Todo ello en teoría es verdad, pero conviene tener en cuenta que cuando Felipe V celebró las tan citadas Cortes de 1701-1702, las Cortes catalanas llevaban más de un siglo sin tomar un solo acuerdo, pues su última reunión completa había sido en 1599, iniciándose la celebración de otras en 1626 que fueron disueltas sin llegar a acuerdo alguno. Felipe V, en consecuencia, fue desde luego el autor del Decreto que clausuró las Cortes catalanas, pero no unas Cortes pujantes que controlaran el absolutismo regio, sino unas Cortes que llevaban cien años inactivas.

11. La figura de Felipe V, tan denostada por determinados sectores, recibió entonces de los catalanes incontables elogios. El canciller de la Universidad de Cervera, Llàtzer de Dou, llegó a llamarle «el Solón de Cataluña», precisamente por haber sido autor del Decreto de Nueva Planta[150]. Capmany en sus *Memorias históricas*, comentando el crecimiento de la población barcelonesa, habla del «benéfico reinado del señor Felipe V» y de aquella «época feliz de resurrección para la prosperidad nacional». El mismo Soldevila, que se hace eco de estos comentarios[151], reconocerá que *la uniformización española y la desnacionalización*

[148] José SARRIÓN GUALDA, «El Decreto de Nueva Planta para Cataluña: efectos y consecuencias», en *Génesis territorial de España*, cit.; ver el apartado «El DNP y la lengua catalana», 245-248.

[149] Sobre él, Sebastià SOLÉ I COT, *El gobierno del Principado de Cataluña por el capitán general y la Real Audiencia –el Real Acuerdo– bajo el régimen de Nueva Planta (1716-1808)*, Universitat Pompeu Fabra, 2008. Sobre las reformas, José SARRIÓN GUALDA, «El Decreto de Nueva Planta para Cataluña: efectos y consecuencias», en *Génesis territorial de España*, 205-251.

[150] «Voy a demostrar hoy que Felipe V fue el Solón de Cataluña, el legislador más sabio y prudente de esta provincia». Son palabras de Dou en su discurso de 19-XII-1783 en la Universidad de Cervera. Ver en Ricardo GARCÍA CÁRCEL, *De los elogios a Felipe V*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, 131 y ss. El título del libro, con abundante información, es de por lo demás harto significativo.

[151] SOLDEVILA, *Historia de Catalunya*, III, 1232.

de Cataluña (se hicieron) *con la indiferencia o la complicidad de los catalanes.* Y recordemos en fin que un prestigioso político catalán de aquel tiempo, Ametller, calificó la rebelión de sus paisanos de *execrable felonía.*

Por otra parte, el rechazo inicial a la figura de Felipe V y a la supresión de los fueros debió ceder u olvidarse con el transcurso del tiempo. Durante los reinados de Fernando VI y Carlos III imperó una visión más comprensiva, aunque en las Cortes de 1760 hubiera una tímida queja formal de los procuradores de la Corona de Aragón por los Decretos de Nueva Planta[152]Así se explica que a fines del siglo XVIII, cuando cierto personaje, el consejero Zamora, escribe a Godoy sugiriéndole aproveche la presencia del ejército en las Provincias Vascongadas para abolir sus fueros, comenta que el previsible rechazo inicial se trocará en satisfacción y contento, como había sucedido en Cataluña:

> «Conozco que la obra en el día será odiosa a las provincias; pero viendo que entrarán a disfrutar libremente las Américas y a gozar de otros beneficios, sucedería lo que con Cataluña al principio del siglo: que lloró la pérdida de sus privilegios, que desprecia hoy mismo y ridiculizan sus propios escritores en el día»[153].

12. Si se observan en las cartas y otros textos que hemos citado las múltiples referencias a los fueros, veremos que los franceses de entonces (desde Luis XIV a los políticos y militares) traducen siempre esa palabra, «fueros», como «privilegios» (*priviléges*), y que los mismos españoles hablan de «leyes y privilegios» o «fueros y privilegios». Los catalanes, en concreto, según señalé, se manifestaban durante el asedio a Barcelona, al grito de *Privilegios o morir.*

Ciertamente en la sociedad estamental del Antiguo Régimen los fueros podían representar, o representaron de hecho, un espacio de libertad, y el régimen pactista una garantía política frente al absolutismo monárquico. Ahora bien, una cosa es ponderar fueros y privilegios en aquellos tiempos históricos y otra distinta reclamarlos en el Estado de hoy, con ciudadanos constitucionalmente iguales, o clamar por el Estado pactista en una sociedad democrática en la que no se sabe bien, de rehabilitarse ese pactismo, quiénes y con quiénes tendrían que pactar, o cuál podría ser el objeto de un pacto que no resultara discriminatorio para los demás. Sí, pues, a la reivindicación de la memoria histórica, o, más bien, de la memoria histórica verdadera. Pero no a la utópica reivindicación operativa, de cara a un presente distinto, asentado en una sociedad democrática de ciudadanos iguales y libres.

---

[152] Ricardo García Cárcel *Felipe V y los españoles. Una visión periférica del problema de España*, Barcelona, 2002. También Muñoz Machado, cit., *Cataluña y las demás Españas*, 62.

[153] Andrés Muriel, *Historia de Carlos IV*, BAC, tomo 114, 223.

III
LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

14. TRABAJOS Y RECUERDOS DE HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN*

I. INTRODUCCIÓN

Quisiera en primer lugar agradecer la hospitalidad del Instituto de Derecho Histórico de Vasconia, y la invitación de su Director, mi colega y amigo el Prof. Gregorio Monreal, para participar en esta jornada académica. Invitación que me permite además en cierto modo un retorno a casa, es decir, a la Facultad de Derecho de San Sebastián, donde fui profesor unos cuantos años en los 70, y reencontrar también entre los docentes de hoy, y en especial entre los de Historia del Derecho, a tantos amigos.

Si he entendido bien, lo que debo hacer aquí es un recorrido por la Historia de la Administración al hilo de mis propios y modestos trabajos. Pido disculpas así, desde el principio, por la obligada y continua referencia personal. Todo cuanto diga, además, va a ser comentado y discutido por dos prestigiosos profesores, Pere Molas, de la Universidad de Barcelona, y José María Vallejo, de la Universidad de Castilla-La Mancha, con quienes he mantenido siempre una fructífera relación académica. Les agradezco de antemano su presencia y sus observaciones, y que entre sus muchas ocupaciones y trabajos hayan encontrado un hueco para estar esta mañana con nosotros.

---

* El texto corresponde a la ponencia del autor en el Seminario del Instituto de Derecho Histórico de Vasconia (San Sebastián), resumiendo sus trabajos de Historia de la Administración y las conclusiones principales. A esa ponencia siguió un debate, que también se recoge, moderado por el profesor Gregorio Monreal, con dos comentaristas principales (los profesores Pere Molas y José María Vallejo) y otros intervinientes (profesores Jon Arrieta, Jean Baptiste Busaall, Rosa María Ayerbe), a los que el autor responde.

Fue publicado en *Notitia Vasconiae. Revista de Derecho Histórico de Vasconia*, n.º 2 (2003), 573-612.

Comenzaré con algún recuerdo lejano que sirva de introducción. Tras la Licenciatura en Derecho, y haber sido alumno de Historia del Derecho del Prof. Ismael Sánchez Bella, acudí a Madrid en 1962 a realizar la tesis doctoral con don Alfonso García-Gallo. Tenía la idea –supongo que por mis orígenes– de trabajar sobre el Justicia de Aragón, pero a García-Gallo no le pareció aquél el tema más oportuno (no recuerdo bien por qué razones) y quedamos en que él me sugeriría otros. Un buen día me entregó un papelito con tres títulos, del que escogí el que decía *Los Secretarios del Rey*, lo que habría de determinar mi campo vital de investigación, pues, efectivamente, aunque trabajase luego en otras varias cosas, he mantenido hasta hoy una atención sostenida hacia los temas de historia de la Administración Central.

Entre 1962 y 1965 (fecha de lectura de la tesis) trabajé en el Archivo de Simancas y en Madrid (sobre todo en la Biblioteca Nacional, en el Archivo Histórico y en el de Palacio). Desde entonces a la publicación de la tesis (1969) pasé un año entre Alemania y Viena, y otro en Londres, investigando en los manuscritos españoles que entonces se encontraban en el British Museum y ahora en la British Library. La estancia en Centroeuropa me permitió hacer desde Viena alguna escapada al Archivo de Innsbruck y estudiar los orígenes de la Administración Central austroalemana, y, más en concreto, las reformas de Maximiliano a fines del siglo XV que habían sido objeto de debate por la historiografía germánica. Con ello publiqué, en 1966, el que habría de ser mi primer trabajo de historia de la Administración, en el Anuario de Historia del Derecho Español.

Aquella tesis doctoral, rehecha tras su lectura y publicada en 1969, me familiarizó directamente con los Secretarios, pero también indirectamente con los Consejos (puesto que muchos Secretarios lo eran de ellos); con los Validos (personajes que en el siglo XVII en cierto modo desplazan a los grandes Secretarios del XVI) y con las Juntas. De ahí que proceda tratar aquí sucesivamente de estas instituciones de gobierno, que en conjunto configuran la Administración Central del Antiguo Régimen. Lo haré refiriéndome a sucesivos trabajos míos sobre estas cuestiones.

II. LOS SECRETARIOS

El título de Secretario del Rey constituyó un mero presupuesto, aplicable luego a realidades institucionales distintas. Había Secretarios del Rey en ejercicio (con un salario de cien mil maravedís) y Secretarios honorarios. Entre aquéllos, que son los que nos interesan, podríamos distinguir tres tipos distintos: los de los Consejos; los privados del rey en el siglo XVI, y el del Despacho Universal en el XVII.

1. Secretarios de Consejos y Secretario de Estado

Todos los Consejos estaban compuestos al menos por un presidente, varios consejeros y uno o varios secretarios. En este sentido, y en teoría, el secretario de Consejo era una persona de rango secundario. Ahora bien, en la práctica la situación era bien distinta, y ello fundamentalmente por dos razones: porque los Secretarios de Estado y Guerra disfrutaron de acceso directo al rey, y porque un monarca clave como Felipe II organizó el aparato burocrático entendiéndose más con los secretarios que con presidentes y consejeros.

El despacho con el monarca podía ser a boca, o de palabra, y por escrito. El despacho a boca tenía lugar en la entrevista personal con el rey. En unos Consejos, como los de Estado y Guerra, cuyo presidente era el mismo monarca que no asistía a las sesiones, el Secretario era en teoría un individuo de rango inferior a los consejeros, pero en la práctica quien veía al rey, transmitía sus órdenes e indicaciones, o contaba al monarca lo que había sucedido en el desarrollo de las sesiones.

Carlos V gobernó al principio con un Gran Canciller y varios Secretarios. Ese título de Gran Canciller de la Monarquía, desempeñado por Gattinara, desapareció luego, quedando solo un oficio parecido, el de Canciller Mayor de las Indias, que reaparece en el siglo XVII con el Conde Duque de Olivares. Por lo demás, Carlos V dirigió la Monarquía con un sistema basado en dos ejes: el del consejero flamenco Nicolás Granvela, y el del secretario andaluz Francisco de los Cobos, quien habría de acaparar diversas secretarías de Consejos. En el Consejo de Estado y Guerra el primer secretario fue un personaje flamenco, Juan Alemán, pero tras su destitución fue sucedido por Cobos. De todo este sistema de gobierno del Emperador me he ocupado en un reciente trabajo titulado *El gobierno de Carlos V hasta la muerte de Gattinara. Canciller, Consejos y Secretarios.*

El sistema de Felipe II lo estudié primero en la tesis sobre Los Secretarios de Estado y del Despacho, y recientemente en otro libro titulado *Felipe II. El rey en el despacho.* Tal como lo veo, se puede decir que Felipe II organizó ese despacho repartiendo la confianza entre varias personas, bien consejeros o bien secretarios. Como consejeros destacan entre otros en la primera época el Duque de Alba y el Príncipe de Éboli, cabezas ambos de dos grupos en la Corte que pugnan por acaparar el favor del rey. En la fase central del reinado, entre 1565 y 1572, prevalece como consejero el Cardenal Espinosa, personaje segoviano que simultaneó los altísimos puestos de Presidente del Consejo de Castilla e Inquisidor General, y quizás la única persona que se aproximó en esos siete años al monopolio de la confianza regia. Y en la última etapa, la figura destacada del portugués Cristóbal de Moura.

En el reinado de Felipe II se multiplicaron los secretarios de los Consejos. En el Consejo de Estado, de la única secretaría se pasó a dos (de Norte e Italia). En el de Guerra fueron creadas otras dos –de Tierra y Mar–, y también en el de

Hacienda, con competencias geográficas al norte y sur del Tajo. En los Consejos de Cámara e Italia se pasó de una a tres secretarías: las de Cámara, Justicia y Patronato en aquel Consejo, y las de Nápoles, Sicilia y Milán en éste. Se mantuvo en cambio la única Secretaría del Consejo de Indias, regida por un influyente personaje llamado Juan de Ibarra, que en el reinado siguiente será dividida en dos, de Nueva España y Perú.

En cuanto al origen de estos secretarios, hay que decir que fueron de extracción social media, formados en el oficio de papeles en el seno de familias y dinastías: los Eraso, los Pérez, los Vázquez, los Idiáquez, los Ibarra, etc. Con los Reyes Católicos abundaron los secretarios aragoneses, imponiéndose luego, en la segunda mitad del XVI y en el XVII, los vascos o vizcaínos, según se les llamaba.

Entre todos los Secretarios del siglo XVI, y en base a su poder e influencia, quizás sea posible destacar a tres personas: el ya citado Francisco de los Cobos; Francisco de Eraso y Juan de Idiáquez. Y en cuanto a notoriedad, sin duda Antonio Pérez, perseguido por Felipe II a raíz de un célebre crimen de Estado, cuya víctima fue el secretario Juan de Escobedo, y que huirá al extranjero desde donde habrá de fustigar al monarca. Ellos y los demás se iniciaron desempeñando puestos burocráticos menores, para ascender luego por la arboladura de los Consejos a las secretarías de mayor rango e importancia, con lo que llegaron a convertirse en expertos conocedores de la trama política de la Monarquía y en consumados burócratas. Su influencia, no obstante, no se correspondió con el presumible acomodo y prosperidad personales, bastante problemática a juzgar por las continuas peticiones de dinero y quejas económicas. Por lo demás, estos secretarios formaron parte de los grupos políticos patrocinados por los altos consejeros, medrando muchas veces a su sombra. Tal será el caso de Eraso respecto a Éboli, o de Gonzalo Pérez respecto a Alba. De semejante fenómeno me hice eco en un texto, Rey, ministros y grupos políticos en la España de los Austrias, correspondiente a la lección de Apertura de Curso en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander en el verano de 1979.

2. Secretarios privados

Con independencia de los secretarios que trabajan en los Consejos, los reyes suelen tener también en su entorno a algunos secretarios privados para que les ayuden en el despacho. Estos secretarios no ocupan puestos en el aparato administrativo, y, si lo hacen, tal función resulta secundaria respecto a la principal de asistir al rey.

La época aurea de los secretarios privados coincide con la segunda mitad del reinado de Felipe II. En efecto, tras la muerte del cardenal Espinosa en septiembre de 1572, el que había sido su secretario, un clérigo llamado Mateo Vázquez, se autopostula como secretario privado del monarca y es nombrado para ello. De

esta suerte, Mateo Vázquez recibe el título de Secretario del Rey –que, como hemos dicho, era presupuesto de funciones muy heterogéneas– y pasa a trabajar con él.

Felipe II tuvo junto a sí a Mateo Vázquez desde 1572 hasta 1591, en que Vázquez murió. En esos veinte años el Secretario privado rivalizó con los Secretarios de Estado, que hasta entonces habían monopolizado el despacho con el monarca. Tal rivalidad institucional fue además reflejo del enfrentamiento personal entre Mateo Vázquez y Antonio Pérez como consecuencia del asesinato de Escobedo, y que concluyó según sabemos con la derrota y huida de Pérez.

Mateo Vázquez fue el gran secretario privado de Felipe II, o, como se le ha llamado, el *archisecretario.* De todas formas no logró la exclusividad absoluta, pues el monarca dispuso que otra persona, Antonio Gracián, que no era secretario pero que actuaba como si lo fuese, se ocupara de los memoriales y peticiones para transmitírselos al rey. A la muerte de Vázquez ocupó la secretaría privada un pariente suyo, el secretario catalán Jerónimo Gasol. Al acceder al trono Felipe III esta figura se difumina y desaparece.

3. El Secretario del Despacho Universal

Con la llegada de los Validos al iniciarse el siglo XVII los Secretarios de Estado pierden el despacho a boca y el Secretario privado desaparece. Debió producirse entonces un creciente entorpecimiento y atasco en la maquinaria de gobierno, pues por muy lento y minucioso que antes hubiera sido el despacho de Felipe II, con continuos envíos y reenvíos de papeles a secretarios y colaboradores, la aplicación burocrática del Rey Prudente fue ciertamente ejemplar. Y aunque Felipe III y el Duque de Lerma hubieran trabajado algo (desde luego, mucho más de lo que habitualmente se supone), la marginación de los secretarios y la inexistencia del secretario privado abocaron al práctico colapso de la máquina burocrática.

Para remediarlo hubo que buscar a un secretario que se dedicara al despacho universal, es decir a anotar, resumir y preparar todos los papeles y consultas de todos los Consejos y Juntas, y preparar asimismo las resoluciones para la firma del rey. Su establecimiento coincide con el inicio del reinado de Felipe IV, cuando el rey nombra para ello a Antonio de Aróztegui. A partir de él se suceden uno a uno los Secretarios del Despacho hasta que finalice el siglo. Recluido en la covachuela de Palacio, y agobiado por el marasmo de papeles, el Secretario del Despacho Universal, como su nombre indica, despacha todo. Calificado de plumífero o burócrata por los contemporáneos, y menospreciado a menudo por una sociedad cortesana que gira alrededor de Validos y nobles, hay que decir que gracias a él llegaron a buen término –a las supremas instancias del Valido y el monarca– los documentos de los Consejos, embajadores y particulares.

III. LOS CONSEJOS CON LOS AUSTRIAS

Desde la época bajomedieval el rey había sido asistido por un Consejo o grupo estable de personas que vive junto a él y le asesora. Estos Consejos de los reinos serán la base del sistema de gobierno característico de la Monarquía surgida con la unión de las Coronas de Castilla y Aragón, y que es conocido como sistema polisinodial (de muchos sínodos o Consejos). Así pues, el régimen de gobierno polisinodial es el gobierno mediante Consejos u organismos pluripersonales y colegiados.

A la ordenación del sistema de Consejos, que llegó a contar en el siglo XVII con quince corporaciones, se llegó por las siguientes vías. En primer lugar, por el mantenimiento de los Consejos bajomedievales de los reinos, según fue el caso de los de Castilla, Aragón y Navarra. En segundo lugar, por la segregación, como entidades autónomas, de lo que antes habían sido meras secciones más o menos especializadas de ellos. Así del de Aragón se desprende el de Italia, del de Castilla el de Indias, y de ambos, los Consejos de Cámara correspondientes. Finalmente por la creación de organismos nuevos para hacer frente al gobierno de nuevos territorios incorporados a la Monarquía (Consejos de Portugal y de Flandes), o por la conveniencia de tratar autónomamente determinadas materias en algún reino (Consejo de Órdenes) o en la totalidad del Estado (Consejos de Estado, Guerra e Inquisición).

En general cabe advertir dos clases de Consejos a tenor de su competencia: material, en asuntos precisos, o territorial, con atribuciones globales en su marco geográfico, descontadas aquellas reservadas a los organismos anteriores. Sin embargo, habida cuenta del doble carácter de esos Consejos de competencia material, en función de su proyección a Castilla o a la totalidad de la monarquía, y dada la peculiar naturaleza de los Consejos de Cámara o del territorial de Navarra, parece oportuno clasificar el conjunto de ellos en cinco categorías distintas: los competentes en toda la Monarquía; los de gobierno de los distintos territorios; el de Navarra, los de Cámara, y los aplicados primariamente a la administración de la Corona de Castilla. Así pues, dejando a un lado el Consejo de Navarra, pues su peculiaridad radicó principalmente en tener la sede en Pamplona, hagamos ahora algún brevísimo comentario sobre los demás, recordando trabajos publicados. Con todo, más importante que esos trabajos ha sido sin duda el haber promovido y dirigido varias tesis doctorales sobre ellos.

1. Consejos con competencia en toda la Monarquía

Son los de Estado, Guerra e Inquisición. El de Estado se encarga de la política internacional y de los supremos asuntos que desbordan el interés específico de cada reino de la Monarquía. El de Guerra, complementario del anterior, trata de lo mismo cuando los asuntos han adquirido una dimensión bélica. Y el de

Inquisición se ocupa de gobernar el Santo Oficio o Inquisición española, introducida en Castilla en 1478.

Del Consejo de Estado me ocupé episódicamente en dos pequeños trabajos. El titulado *Notas sobre el Consejo de Estado entre los siglos xviii y xix*, que apareció en la Revista Hispania, y otro escrito en homenaje al profesor Juan Reglá –*Consultas al Consejo de Estado. Trámites irregulares en el reinado de Carlos II*–, en el que se aborda su mecánica de despacho en esa época. A su vez, al Consejo de la Inquisición o Suprema he dedicado cuatro estudios: tres breves aparecidos en 1987, 1988 y 1992 *(Conflictos en el régimen funcional del Santo Oficio: los Secretarios del Consejo; Inquisidor General y Consejo de la Suprema; Notas sobre la toma de posesión del cargo de Inquisidor General)*, que tratan de su estructura y funcionamiento, y otro más extenso sobre *Los orígenes del Consejo de la Suprema Inquisición*, aparecido en 1983, y que tiene su origen en cierta ponencia presentada a un Congreso sobre la Inquisición celebrado antes en Nueva York. En este trabajo sostengo, frente a lo dicho por todos los historiadores de la Inquisición, que la Suprema no fue creada en 1483, y que sólo se puede hablar de ella a partir de 1488.

2. Consejos de gobierno de los diversos territorios

Son los de Castilla, Aragón, Indias, Italia, Portugal y Flandes. De la composición y evolución de estos Consejos, y de los citados antes y después, he dado alguna noticia en mi libro *Los Secretarios de Estado y del Despacho*. Y he ampliado y sistematizado esas noticias en lo relativo a la segunda mitad del siglo xvi en el libro dedicado a Felipe II.

Al margen de ello, he intentado ofrecer una visión de conjunto del gobierno y la Administración Central de las Indias, en cierto estudio *(El gobierno central de las Indias: el Consejo y la Secretaría del Despacho)*, todavía inédito, presentado recientemente a unas Jornadas científicas organizadas por la Fundación Rafael del Pino. A su vez, del Consejo de Portugal me ocupé monográficamente en un trabajo, *La creación del Consejo de Portugal*, que tiene como punto de partida el hallazgo en el Arquivo Nacional da Torre do Tombo de las instrucciones al Consejo y a su secretario.

3. Los Consejos de Cámara

De los Consejos de Castilla e Indias proceden los paralelos Consejos de Cámara, competentes en la propuesta de nombramientos, gracias y mercedes. Al primero de ellos le dediqué un trabajo, *El Consejo de Cámara de Castilla y la reforma de 1588*, en el que examino el problema de los orígenes de ese Consejo y el sentido de la fundamental reforma de 1588. A su vez, de los orígenes del segundo trato en otro trabajo, *La creación del Consejo de Cámara de Indias*, que ha

visto la luz el pasado 2002 entre las Actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano.

4, **Consejos de Administración preferentemente castellana**

En este último grupo figuran dos Consejos de regular entidad, los de Órdenes y Cruzada, y un tercero de sobresaliente importancia, el de Hacienda. El Consejo de Órdenes entendía de la gobernación y justicia en los territorios de las tres Órdenes Militares castellanas, de Alcántara, Calatrava y Santiago, mientras el de Cruzada se ocupaba de la recaudación y administración de la bula de la Cruzada. El Consejo de Hacienda, en fin, gestionó las finanzas castellanas, pero por el principal papel de Castilla en el sostenimiento de la Monarquía, y la incorporación de las Indias a la Corona castellana, llegó a proyectarse de hecho en el universo de la Monarquía.

Del panorama general de los Consejos, de éstos y los otros, al comenzar el reinado de Felipe III, me he ocupado en el artículo *La Corte de España en Valladolid: los Consejos de la Monarquía a principios del siglo XVII.* Y también en otro paralelo: *El traslado de la Corte a Valladolid.*

IV. VALIDOS Y PRIMEROS MINISTROS

El acceso al poder por la confianza del rey, y la presencia de un todopoderoso personaje en los aledaños del monarca, son fenómenos perceptibles en muy diversos momentos del Antiguo Régimen. Hubo así Validos medievales como don Alvaro de Luna, o Validos de los Borbones como Godoy, personajes que aparecen y desaparecen sin antecedente ni sucesor inmediato y claro. Sin embargo, en el siglo XVII el tema del valimiento se institucionaliza y hace estable, y es objeto de justificación por los teóricos de la política. Apreciamos así con los últimos Austrias diversos cortesanos que se suceden, uno a uno, y desempeñan las mismas o parecidas funciones.

Según vimos antes, los Validos del XVII desplazaron del trato con el rey a los antiguos Secretarios de Estado y a los Secretarios privados (los de Estado quedaron recluidos en su Consejo, y los privados con notoriedad desaparecieron), mientras el papeleo quedó en manos del Secretario del Despacho Universal. Alguno de esos personajes, como el Duque de Medinaceli, aparece al término de la centuria como Primer Ministro.

Desde la óptica de la historiografía, hay que advertir que estos individuos han sido poco estudiados. De los Validos tenemos cuatro estimables y modernas biografías (la que ha dedicado al Duque de Lerma Antonio Feros; las dos de Olivares –de Marañón y John Elliott– y la de Godoy del profesor Emilio la Parra). Y contamos también con una interpretación institucional y de conjunto de los

Validos del XVII, elaborada por Francisco Tomás y Valiente en un libro aparecido en 1963 y reeditado y ampliado en 1982.

Ahora bien, ¿cuál es la razón de esta entrega del poder; qué diferencia al Valido del individuo ocasionalmente poderoso, y cuando y por qué los Validos son reemplazados por Primeros Ministros? Según Tomás y Valiente, dos notas caracterizan y condicionan la existencia del Valido: su amistad íntima con el monarca y la intervención directa en el gobierno de la monarquía. A tenor de ellas, los que cumplen esas condiciones –Lerma, Uceda, Olivares, Haro, Nithard y Valenzuela– son Validos. Los demás son otra cosa (Primeros Ministros; un Dictador como Juan José de Austria, etc.).

Como obviamente no hay tiempo de referirse de forma pormenorizada al conjunto de estos personajes y los problemas que suscitan, me limitaré a estas cinco reflexiones:

1.ª Según estimo, Valido es la persona que monopoliza la confianza y amistad del rey. O con otras palabras, si hay varios que disfrutan de esa confianza y amistad, propiamente no hay Valido. Cuando entra el Duque de Lerma en 1598 y los contemporáneos critican la nueva situación, lo que critican es que habiendo tenido Felipe II muchos privados, ahora Felipe III tenga uno solo, es decir, una persona que monopoliza el favor regio.

2.ª El Valido está por encima de la estructura de los Consejos en el siglo XVII, y de esa estructura y de la de las Secretarías del Despacho en el XVIII, aunque sea consejero de Estado en aquel siglo (Lerma, Olivares, etc.) o Secretario del Despacho de Estado (Godoy) en éste.

3.ª Un Valido no lo es por acumular cargos, y de hecho otras personas tuvieron más cargos que los Validos importantes. No sería así Valido el Cardenal Espinosa, con Felipe II, quien desempeñó al tiempo dos empleos cumbres de la Administración como Presidente del Consejo de Castilla e Inquisidor General. Ni lo serán tampoco algunos Ministros del XVIII, como Patiño o Ensenada, que acumulan varios Ministerios. Los posibles Validos del XVIII, además de Godoy, podrían ser Alberoni y el Marqués de Ripperdá, si bien sin un marco institucional como el que se había dado en la centuria anterior.

4.ª Los Validos, mientras lo son, tienen el único soporte de la amistad palmaria y patente con el rey, pero carecen de apoyatura institucional (el que sean consejeros de Estado no dice nada, pues hay muchos consejeros como él). La afirmación –adelantada por Ranke y aceptada entre otros por Tomás y Valiente– de que el Duque de Lerma disfrutó de la expresa delegación de firma de Felipe III, lo que sí sería una plataforma institucional máxima e insólita, carece en mi opinión de fundamento. Así lo he expuesto en un trabajo, *Los poderes de Lerma,* publicado en homenaje a mi maestro García-Gallo.

5.ª Es posible y probable que la institucionalización del Valido a fines del XVII conduzca a la aparición de la figura del Primer Ministro. Con ello el personaje tendrá el soporte institucional que no tenía.

V. LAS JUNTAS

Junto a la red de Consejos antes descrita, existió otra más fluctuante de Juntas, que aparece en el siglo XVI y alcanza su mayor grado de complejidad en el XVII. Constituidas por un reducido número de personas, las Juntas surgen para asesorar sobre problemas concretos (la viabilidad del proyecto colombino o la legitimidad de la conquista de América, por ejemplo), o sobre cuestiones que podían ser competencia de varios Consejos. Con el tiempo adquieren consistencia y algunas se convierten en organismos estables de larga duración. Las Juntas fueron así creadas para todo tipo de problemas, grandes y pequeños, existiendo tanto Juntas breves y efímeras como otras que duraron siglos. En el XVII, con los Validos, las Juntas se multiplican.

De la importancia de las Juntas me apercibí al investigar Secretarios y Consejos. Años más tarde sugerí a la profesora Dolores M. Sánchez que realizara sobre ellas su tesis doctoral, y yo mismo dirigí otra sobre ese tema que elaboró el profesor Francisco Baltar. En todo caso, cabe de entrada preguntarse dos cosas: ¿por qué se crearon las Juntas? y ¿cómo y con arreglo a qué criterios pueden ser clasificadas?

En cuanto a la primera cuestión, hay que decir que las Juntas nacieron por motivos muy diversos. Algunas –las antes citadas de Indias– para asesorar sobre problemas urgentes y concretos, de gran vuelo teórico, que estrictamente no eran competencia de ningún organismo. Otras fueron creadas para tratar asuntos que pertenecerían a dos o más Consejos (así la Junta de Guerra de Indias, aplicada a una temática que correspondía tanto al Consejo de Guerra como al de Indias). Otras, en fin, fueron posiblemente suscitadas por los Validos para, contando con unas pocas personas amigas, controlar asuntos que se les escapaban en manos de los Consejos. Y no es de descartar incluso que alguna Junta, según dio a entender Felipe II, fuera creada para garantizar más –por su reducida composición– la discreción y el secreto.

En cuanto a la clasificación de las Juntas, los autores antes citados han propuesto diversos criterios. Con todo sí parece clara una primera división a tenor de su gradación jerárquica en la estructura de la Administración Central. Hay por una parte en el Antiguo Régimen ciertas Juntas Supremas de Gobierno, que están por encima de los Consejos, junto al rey, y que supervisan la totalidad de los asuntos, y otras muchas de rango inferior dedicadas a diversos temas, particulares y específicos. En el Antiguo Régimen las primeras fueron concretamente tres: la llamada *Junta de Noche* en los últimos años del reinado de Felipe II; la Junta

de Gobierno instituida por Felipe IV para que actuase en la minoridad de Carlos II, y la Junta Suprema de Estado en el reinado de Carlos III. Luego, en el siglo XIX, se intentará constituir alguna otra Junta de similar carácter, como la *Real Junta Consultiva de Gobierno* de 1825, a la que dediqué hace muchos años un libro, pero su existencia será fugaz y su importancia mucho menor.

Las Juntas particulares, a su vez, tuvieron muy diversa naturaleza y objetivos. Hubo algunas de carácter palaciego y cortesano como la Junta de Reformación o la Junta del Bureo. Carácter económico y financiero tuvieron algunas Juntas importantes como la Junta de la Media Anata, que se ocupaba de la exacción de ese tributo; también las diversas Juntas de Comercio existentes en los reinados de Felipe IV y Carlos II, así como la Junta de Millones, aplicada a la administración de este servicio, o la Junta de Minas de 1624. Especial relevancia tuvieron las Juntas de carácter militar proyectadas a Ultramar, según fue el caso de la Junta de la Armada del Mar Océano y la mencionada Junta de Guerra de Indias. Hubo, en fin, alguna de marcado carácter religioso, como la Junta de la Inmaculada Concepción, creada en el reinado de Felipe III para velar por esa devoción que era oficial en la corona de España. Cabe decir, en fin, que una de las Juntas más importantes y duraderas fue otra palaciega, la Real Junta de Obras y Bosques, encargada de palacios, jardines y parajes reales.

Con los Borbones, las Juntas particulares o especiales disminuyen y pierden importancia, pero no desaparecen del todo. En el reinado de Carlos III todavía se siguen constituyendo Juntas para dictaminar problemas diversos. Uno de ellos, de alcance más personal que institucional, la curiosa resistencia de un consejero de Guerra, el Marqués de Rubí, por aceptar cierto nombramiento, llevó consigo la constitución de una Junta en 1788 que estudié en un artículo publicado en el Anuario de Historia del Derecho Español (1980).

VI. DEL RÉGIMEN POLISINODIAL AL RÉGIMEN MINISTERIAL

Veamos ahora como aquel régimen polisinodial, de Consejos y Juntas, da paso en el XVIII a otro basado en órganos unipersonales, los Secretarios de Estado y del Despacho o Ministros. El arranque de este fenómeno tiene lugar con la llegada de los Borbones, cuando se hizo patente a los nuevos gestores políticos la complejidad y lentitud del viejo sistema. A las alturas del siglo XVIII el régimen polisinodial parecía inviable, si bien no era fácil suprimirlo de golpe por su misma complejidad y hasta por la asociación de los Consejos con un pasado glorioso. De esta suerte, Felipe V y sus sucesores optaron por arbitrar una reforma paulatina consistente en ir dejando en segundo plano a los Consejos y crear una estructura paralela de Secretarios del Despacho a partir de aquel único Secretario del Despacho Universal. Así la estructura de los Consejos se va reduciendo, mientras aumenta la de la Secretaría del Despacho, y los asuntos son desviados

de los Consejos a los nuevos Secretarios. El procedimiento para ello es la llamada *vía reservada*, mediante la cual el rey se reserva una serie creciente de asuntos, que sustrae a los Consejos y luego entrega a los Secretarios del Despacho.

De esta suerte, si habíamos tenido en los siglos XVI y XVII un régimen polisinodial, en el XVIII ese régimen decae mientras crece y se afirma el régimen ministerial, de los Secretarios del Despacho, o de Estado y del Despacho, según se les llama, que son ya verdaderos ministros. En el XIX el devaluado y antiguo régimen polisinodial es suprimido, y queda en solitario el régimen ministerial que articulará la Administración Central desde entonces hasta hoy. Algunos aspectos de las fases principales de este proceso los resumí en un artículo titulado *Orígenes de la Administración Central borbónica* y son las siguientes:

1. El ocaso del régimen de Consejos

La decadencia del régimen de Consejos en el siglo XVIII la he descrito en mi aportación a la parte correspondiente a los Borbones de la Historia de España Menéndez Pidal (su título: *La reconstrucción de la Administración Central en el siglo XVIII).* Algunas de sus referencias principales son:

- Supresión de los Consejos de Flandes y Aragón al iniciarse el siglo.
- Reacción favorable a los Consejos en el conjunto de decretos de 10 de noviembre de 1713, que multiplica su composición y, en especial, sus presidencias.
- Contrarreforma en 1715: los Consejos vuelven a su pie antiguo.
- Reducción de su estructura y, en concreto, de las Secretarías. Las dos Secretarías del Consejo de Estado quedan en una en 1706. Lo mismo sucede con las dos del Consejo de Guerra. En 1717, ambos Consejos, con una Secretaría cada uno, pasan a tener una sola para ambos.
- Siglo XIX: seis decretos de 24 de marzo de 1834 suprimen los Consejos y crean en su lugar un Consejo Real de España e Indias, que desaparece a su vez por Decreto de 28 de septiembre de 1836. A partir de ahí quedará únicamente un Consejo de Estado, convertido, según ley de 17 de agosto de 1860, en supremo cuerpo consultivo para los asuntos de gobernación y administración.

2. El régimen ministerial borbónico

El régimen ministerial borbónico lo he estudiado y expuesto con detalle en mi libro *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, que trata tanto de la creación y evolución de las Secretarías como del régimen del despacho colegiado que dará lugar al futuro Consejo de Ministros. Veamos así uno y otro aspecto.

2.1. *La aparición de las Secretarías de Estado y del Despacho*

La Secretaría del Despacho Universal o única deja de serlo en 1705. Un Decreto de 11 de julio de ese año la divide en dos, constituyéndose un Departamento de Guerra y Hacienda, y otro encargado de todo lo demás. Desde esa división inicial, que anuncia el futuro desglose, los hitos principales en el XVIII son los siguientes:

- 1714. Los dos Departamentos mencionados se convierten en cuatro: Estado. Guerra, Marina-Indias y Justicia.
- 1721. Cinco Departamentos: Estado, Guerra, Marina-Indias, Justicia y Hacienda.
- 1754. Seis Departamentos: Estado, Guerra, Marina, Indias, Justicia y Hacienda.
- 1787. Pese a la reforma de 1754, el enorme volumen de los asuntos de Indias hacen ingobernable este Departamento. Para resolver el problema se presentan tres soluciones: fraccionarlo en razón de la materia; dividirlo por zonas geográficas, o suprimirlo repartiendo sus negocios entre las Secretarías del Despacho de España. Al triunfar el primer criterio, se articula la estructura ministerial más amplia de todo el siglo: Estado. Guerra, Marina, Justicia, Hacienda, Gracia y Justicia de Indias, y Guerra-Hacienda-Comercio-Navegación de Indias.
- 1790. Fracasada la reforma anterior, se opta ahora por la última de las soluciones antes mencionadas. Desaparece en consecuencia la autonomía en la gestión de los asuntos de ultramar, y cada uno de los Departamentos tradicionales asume lo correspondiente de Indias. Se vuelve así al esquema de las cinco Secretarías del Despacho (Estado, Guerra, Marina, Justicia y Hacienda) que persistirá hasta las transformaciones de la Administración central efectuadas por las Cortes de Cádiz.

Las peripecias ministeriales del XIX han sido relatadas en el capítulo correspondiente de mi *Curso de Historia del Derecho,* dedicando también a ellas alguna atención particularizada, según fue el caso de mi trabajo sobre *El Ministerio de Hacienda y la reforma de Soler (1800).* Por otra parte, como en el caso de los Consejos, he dirigido varias tesis doctorales sobre algunos de esos nacientes Ministerios borbónicos, o he sugerido a colegas el estudio monográfico de otros (me remito a los libros de Gómez Rivero sobre el Ministerio de Justicia y de Santana sobre el Ministerio de Fomento). Además dediqué otro libro, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen,* a describir las sucesiones en las Secretarías del Despacho a fines del XVIII y principios del XIX hasta las Cortes de Cádiz.

2.2. *Los orígenes del Consejo de Ministros*

Para concluir esta ya larga intervención, me referiré a los orígenes del Consejo de Ministros, que he estudiado en el libro que lleva el mismo título. En él sostengo que la Junta Suprema de Estado, fundada por Carlos III en 1787 y que duró hasta 1792, fue el primer Consejo de Ministros de la historia política de España. Y que fue el antecedente directo del Consejo de Ministros que Fernando VII estatuyó, con ese nombre, el 19 de noviembre de 1823.

Obviamente, si los Ministros son los Secretarios del Despacho, el rastreo de los orígenes del Consejo de Ministros, que por definición es el despacho colegiado con varios Ministros, debe comenzar en la fecha en que hay más de un Secretario del Despacho o Ministro. La indagación, pues, debe iniciarse en 1705. Entiendo además que Consejo de Ministros es la reunión sistemática y reglada de todos los Ministros y solo de ellos (es decir, que no es Consejo de Ministros la reunión de todos los Ministros y otras personas). Así las cosas, iniciando el análisis de la forma de despacho del rey con los Ministros en 1705 y yendo hacia adelante, llegamos a la conclusión de que esa Junta Suprema de Estado de 1787 es el primer Consejo de Ministros, lo que por otra parte coincide con el hecho de que el propio Decreto creador del Consejo, en 1823, la cita como precedente del dicho organismo.

A las reticencias de algún autor, que rechaza esta tesis por el hecho de darse la Junta Suprema en el marco teórico del Antiguo Régimen y el Consejo de Ministros en el del Estado liberal posterior a Cádiz, he respondido incidentalmente en una nota de mi reciente trabajo, todavía inédito, *El Reformismo borbónico y la Administración Central en España*, presentado en un Congreso sobre la devolución de Menorca. Hago notar allí que esas divisiones (Antiguo Régimen/ Estado liberal, etc., o las de Edad Moderna/Edad Contemporánea) son convencionales, y que entre la Junta y el Consejo de Ministros sólo pasaron treinta y tantos años, con lo que ambos organismos fueron coetáneos para muchas personas. También que la Junta y el Consejo, pese a ser ubicados en arcos históricos de denominación distinta, estaban compuestos por ministros nombrados por el rey, siendo presidente de ambos el monarca. Y además que los principios típicos del Estado liberal, según los cuales los ministros deben ser nombrados por el Presidente del Gobierno que gana las elecciones, todavía no habían hecho aparición en el Consejo de Ministros fernandino. En suma, que todo era lo mismo.

Y ya lo último. Señalar que en esa Junta Suprema de Estado y en ese Consejo de Ministros, preside de hecho en ausencia del rey el Secretario del Despacho de Estado, que con el tiempo será el Ministro de Asuntos Exteriores. Posteriormente el rey nombrará Presidente del Consejo de Ministros a otro Ministro, e incluso a otra persona no perteneciente al gabinete. Se institucionalizará, en fin, la Presidencia del Consejo de Ministros, cuya creación estudié en otro artículo. Éste y otros varios, en fin, han sido reunidos en un libro titulado *Administración y Estado en la España Moderna.* Nada más y muchas gracias a todos.

DEBATE

Moderador: Prof. Dr. Gregorio Monreal Zia

El señor Moderador: Antes de dar la palabra a los dos profesores que van a intervenir, permitidme que agradezca al Prof. Escudero este enorme esfuerzo por hacer una síntesis de la evolución de la Administración Central desde sus orígenes hasta el siglo XIX. Como comprenderéis, eso no es posible si alguien no ha hecho una investigación directa, de primera mano, sobre muchos de los problemas que ha expuesto y, además, si no está de por medio un profesor como él, acostumbrado a las grandes síntesis y a la pedagogía[1].

Me parece que para los que formamos parte de este Instituto nos ha marcado líneas de trabajo. Ha hablado de la proximidad del poder. Ha hecho alusión a que no con los Reyes Católicos pero sí con los Austrias, hay grandes personajes vascos –como pusiste de relieve en tu libro– que están sirviendo a la Monarquía, lo que Caro Baroja llamó la burguesía burocrática vasca, gente que se enriqueció sirviendo a la Administración y que volvió y desempeñó un papel verdaderamente importante.

Dejando a un lado el tema de la estructura de poder, pero volviendo al tema de los Secretarios del rey y a nuestro propio trabajo, cuando has hecho un balance del estado de la cuestión –de lo que hay y de lo que no hay–, han aparecido las figuras de los Idiáquez, de los Ibarra, etc. Algo similar podríamos decir al hacer el balance de los Consejos. Te has referido al Consejo que hasta ahora ha resistido una investigación a fondo, el Consejo de Hacienda. Importa además destacar aquí el Consejo de Navarra[2]. Quizá, interesa que se vuelva sobre él. Un trabajo reciente que se publicó en el Anuario[3] prueba –se refiere únicamente a la última fase del Consejo– la complejidad del Consejo de Navarra. Cuando nos hemos metido con cosas de Navarra para tratar otros temas enseguida nos damos cuenta que con el Virrey, el Consejo es una figura absolutamente clave y que requiere trabajos ulteriores. Es obvio que, aparte del interés general, nos interesa muchísimo ubicar nuestros problemas dentro de un contexto general. Aquí han

---

[1] *Vid.* ESCUDERO, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid: I. E. A., 1976, 2» ed., 4 vols. *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997. *Felipe II: El Rey en el despacho*, Madrid: Editorial Complutense, 2002. «Los orígenes del régimen ministerial», en *De los Austrias a los Borbones*, Madrid: Real Academia de Historia, 2002. Para el estudio de algunos aspectos de este Seminario es también interesante la lectura de una serie de trabajos del autor recogidos en *Administración y Estado en la España Moderna*, Valladolid: Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, 1999. En concreto, *vid. Orígenes de la Administración central borbónica*, pp. 43-51.

[2] Para el estudio es interesante la lectura de SALCEDO IZU, J., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, 1964; OSTOLAZA ELIZONDO; María Isabel, *Gobierno y administración de Navarra bajo los Austrias. Siglos XVI-VXII*, Pamplona, 1999.

[3] *Vid.* GARCÍA PÉREZ, Rafael, El Consejo de Navarra, *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXII (2002).

aparecido líneas de investigación de trabajo para los próximos años. Creo que debemos tomar nota.

Vamos a empezar dando la palabra al Prof. Pere Molas Ribalta para que con toda libertad y enfocándola corno le parezca oportuno, comente la intervención que hemos escuchado del Prof. Escudero, otros puntos que él quisiera resaltar y sus matizaciones. Insisto, desde la informalidad y con toda libertad.

Dr. Pere Molas Ribalta [Universidad de Barcelona]: Me doy cuenta de que si quiero comentar todo lo que ha dicho el Prof. José Antonio Escudero, voy a estar otra hora. De manera que voy a empezar por el tema final.

Sobre el tema de si en el Antiguo Régimen existe el Primer Ministro o no. Desde el punto de vista institucional, más bien no. Se piensa que el que haya algún Primer Ministro es una anomalía, una perversión, una fractura de autoridad real. Hay una formalización del cargo en el caso de Francia con Richelieu, Mazarino[4]. Luego está el otro caso que unas personas, detentando determinados cargos de hecho, tengan la plenitud del poder, como sucedía con los Validos.

Antes se ha visto que los Validos eran miembros del Consejo de Estado y de la Casa Real. Tenían una serie de títulos. ¿Qué pasa con los Primeros Ministros que mencionaba Tomás y Valiente[5]? La clave estaba en si Carlos II estaba en posición de decidir algo, de dar la confianza a alguien; esto explica que estos señores deban el cargo más a su propia fuerza dentro del juego de equilibrios palaciegos que no a un cargo institucional y, además, después de la caída de la despedida del Conde de Oropesa en 1691 no hubo Primer Ministro. No hubo Valido. No hubo nada. Realmente es difícil estudiar lo que podríamos llamar una secuencia de los principales gobernantes de la Monarquía española entre 1691 y una fecha que podemos situar en 1724 marcada por el libro del Prof. Escudero.

Hablando en un sentido estricto, parece que con la llegada de los Borbones se introdujo la racionalidad administrativa. Realmente la creación de la planta de Secretarías en 1714, como se ha visto, es el eje de toda la Administración centralista. En cuanto a saber quién mandaba o quiénes eran las principales personas de confianza del rey para el gobierno de la Monarquía durante el primer reinado de Felipe V, es dificilísimo. Tomemos el caso de Alberoni. No tenía el título de Consejero de Estado[6].

---

[4] En el tema sigue siendo fundamental la obra de Madelin, Louis, Los grandes servidores de la Monarquía: Richelieu, Mazarino, Colbert, Louvois. Traducido por José María Quiroga Pla. Buenos Aires: Colección Biblioteca Argos: Historia y viajes, Buenos Aires, 1947.

[5] *Vid.* Tomás y Valiente. Francisco, Los Validos en la Monarquía española del siglo xvii (Estudio Institucional), Madrid, 2.ª ed., 1982.

[6] Es recomendable la consulta de Barrios, Feliciano, El Consejo de Estado de la Monarquía española. 1521-1812, Madrid: Consejo de Estado, 1984. Los Reales Consejos: el Gobierno central de la Monarquía en los escritores sobre Madrid del siglo xvii, Madrid: Universidad Complutense, Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones, 1988.

Tampoco era Secretario del Despacho. Un personaje sin título dirigió el destino de la monarquía durante cuatro años sin un título oficial. Esto nos da una imagen de Estado Moderno; da una imagen de lo que es costumbre llamar Corte barroca.

Creo que ha sido magistral la definición que ha hecho el Prof. Escudero de un régimen polisinodial que mengua mientras suben los Secretarios de Estado, pero esto pasaba en toda Europa. El régimen polisinodial no desaparece nunca hasta que no viene el Estado liberal; entonces no hay duda, suponiendo que hay una Monarquía, hay varios Secretarios de Estado. ¿Cuál es el primero?, ¿a quién le corresponde la primacía? La realidad práctica era que muchas veces es el Secretario de Estado el que se ocupa de las materias llamadas de Estado, la política dinástica y el exterior. Pero muchas veces son los Secretarios de Hacienda. Si repasamos los ministros del siglo XVIII aparecen Patiño, Campillo, Ensenada, Esquilache, etc. Todos empezaron fundamentalmente como Secretarios de Hacienda, exceptuando Floridablanca, que fue primero Secretario de Estado.

Pero a pesar del auge de los Secretarios de despacho, los Consejos conservaban capacidad de reacción. Dos de los principales ministros de Carlos III, considerados tales por la bibliografía, pertenecían al Consejo de Castilla: el conde de Aranda como Presidente durante siete años, y Campomanes como fiscal durante diecisiete, y otros seis como gobernador. Mientras Floridablanca organizó el poder central a través de la Junta Suprema de Estado, Aranda proponía una vía tradicional; la restauración del Consejo de Estado, cuyos miembros no siempre debían ser los titulares de determinados cargos de la Administración.

La disolución de la Junta de Estado en 1792 fue una especie de victoria pírrica de Aranda porque tuvo que admitir que los Secretarios de Estado –a los cuales él hubiera querido poner en la covachuela– fueran miembros natos y él tuvo que ocupar el cargo de Floridablanca; interino, para que no se diga. Es una especie de reconocimiento implícito a que el poder está ahí, en la primera Secretaría de Estado. Todo lo que sé de esto, buena parte, el 90% lo he aprendido del Prof. José Antonio Escudero. ¿Se puede añadir una alguna cosa más?

El señor Moderador: Puedes seguir todo el tiempo que quieras.

Dr. Pere Molas Ribalta: La división de las Secretarías por materias correspondía a cuáles eran las prioridades del Estado. En el Antiguo Régimen las prioridades del Estado podían ser la política internacional, Guerra, Marina, Justicia. Hay una cierta ironía en el hecho de que el Ministerio de Gobernación lo hubieran creado los liberales.

Es ilustrativo que en el siglo XVIII en Madrid existiera el Palacio de los Consejos. Los Consejos estaban en un Palacio, donde ahora me parece ocupa la Capitanía General. Los Ministerios, de momento, no tienen un Palacio; están en la covachuela. Me parece que luego se construye un palacio para la primera

Secretaría de Estado. Hay por ahí la impresión que se dice mucho en la época: La consulta ha subido. Habrá subido físicamente desde la covachuela hasta las habitaciones de los reyes, cuando los Secretarios despachaban con ellos.

En este Seminario se han dicho muchísimas cosas interesantes: el poder y los círculos informales del poder. No son tan informales las personas que rodean al rey. El Confesor, por ejemplo, no sólo debía juzgar la conducta del rey como persona, sino la conducta política. El confesor era una especie, no diría que de Ministro sin cartera, pero formaba parte del equipo. Ningún Valido, ningún Primer Ministro, podía tolerar que hubiera un confesor que no estuviera de acuerdo con sus ideas. No es un cargo que se suela estudiar en las listas de instituciones, pero estaba previsto que debía tener esta función.

Introduciría una reflexión sobre la humildad del Secretario. En general, se ha exagerado la idea de que el Secretario procediera de las clases medias. En Francia, por ejemplo, los Secretarios procedían del grupo más amplio de funcionarios propietarios de sus cargos, como un mercader de paños. Era un funcionario ennoblecido que acabó teniendo un título de marqués.

En España podemos encontrar, quizá, ejemplos de procedencia social mucho menos rica. El caso de Mateo Vázquez, el propio Antonio Pérez, aunque su padre fuera Secretario de Estado, pero era un hijo ilegítimo. El mismo Floridablanca o el propio Campomanes procedían de la pequeña nobleza. Es posible encontrar más ejemplos pero quizá no abusemos del tópico del funcionario que viene de demasiado abajo porque quizá de muy abajo no se llega a tanto.

Tengo una nota personal. ¿Cómo leí por primera vez a José Antonio Escudero? No lo leí directamente; lo hice indirectamente a través de una amplia recensión que hizo de su tesis un historiador catalán ya fallecido, Joan Mercader Riba, que era investigador en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Ya no podía investigar por problemas de salud, de asma, pero trabajaba muchísimo y hacía unas recensiones maravillosas, muy detalladas. Fue también un hombre que hizo una aportación a la Historia institucional de la Nueva Planta que, desde mi propio punto de vista, no ha sido hasta ahora superada.

El señor Moderador: El Prof. José María Vallejo tiene la palabra.

Dr. José María Vallejo García-Hevia [Universidad Complutense][7]: Quiero agradecer al Prof. Gregorio Monreal su amable invitación para estar hoy aquí, lo que me permite intervenir en esta sesión académica del Instituto, y tener una Notitia Vasconiae, no sólo escrita, a través de esta Revista que el Instituto ha puesto en

[7] Con fecha de 9 de mayo de 2003, el coponente obtuvo, por concurso oposición, la plaza de Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones en la Facultad de Derecho de Albacete, de la Universidad de Castilla-La Mancha.

marcha, sino también un contacto personal con todos Vds. A alguno de los miembros de este Instituto ya lo conocía hace tiempo, como a mi amigo Jon Arrieta.

Se nos ha colocado al grupo de debate [los Profs. Molas y Vallejo] enfrentados al ponente, Prof. Escudero, y al moderador, Prof. Monreal. Parece como un duelo a primera sangre. Por eso, quiero decir, ante todo, utilizando un lenguaje militar –que, desgraciadamente está de moda ahora, con la Guerra de Irak–, que en este mismo momento deserto, y me voy no sólo donde está la Prof. Virginia Tamayo [situada la última en la mesa del Seminario, junto al aparato de grabación], sino junto, a la puerta. En una palabra, me rindo, porque aquí hay autoridades, en esta mesa, destacados profesores todos Vds. en estas materias, y yo, por supuesto, soy el que menos sabe de todas estas cuestiones. He preparado unas notas, a las que voy a añadir cosas que han surgido en el Seminario. No quiero extenderme demasiado, aunque el Prof. Monreal, que es quien tiene la guillotina del tiempo, la puede descargar sobre mi cabeza en cualquier momento, y acabaremos antes. Sigo con este lenguaje militar, que es el de ahora y era el de muchos Consejos del XVI y el XVII, pero, creo que no conviene abusar [de él], dadas las circunstancias.

He preparado unas notas, como decía, haciendo unas consideraciones sobre la obra histórica, sobre la producción científica del Prof. Escudero. Últimamente ha publicado, en 2002, un libro, Felipe II: el Rey en el Despacho, que es su última monografía. Viene ya [dicha investigación y producción científica] de hace más de cuarenta años, como nos ha dicho, desde sus inicios con el maestro García-Gallo. Lo más interesante es su atención original y constante por la dimensión burocrática del poder político, algo que en los años sesenta no estaba de moda, como Vd. mismo nos ha dicho.

Esta última monografía suya sobre Felipe II no es sólo una biografía político-administrativa de un monarca, de un reinado, sino que es, en términos generales, una indagación meticulosa sobre el poder, sobre la historia del poder desde dentro. Diría, quizá abusando del término, una intrahistoria, personal e institucional, del poder político en la Edad Moderna. Esto es muy importante. No en vano el poder es una dimensión esencial del hombre en sociedad, como todos sabemos. Ya decía Cervantes, en la Segunda Parte [cap. XIII] de El Quijote, por boca de Sancho Panza, que: Es bueno mandar, aunque sólo sea a un hato de ganado. A partir de ahí, lo que estamos hablando es de cuestiones importantísimas. Es decir, lo que está detrás de todo lo que Vd. nos ha expuesto hoy, de todos esos Secretarios, del Rey, etc., es cómo se conformó el poder político en la Edad Moderna.

Una idea fundamental previa es que el Príncipe, en la Edad Media, desde Roma, desde el emperador romano, tenía una doble condición, en tanto que era soberano: la [de ser] Razón jurídica decisiva, es la figura del Rey-juez; y también la Fuerza militar suprema, es decir, el Rey-caudillo, el Rey-soldado. Pero, en el Renacimiento ocurrió algo que cambió todo esto. Existe ya un saber práctico que obliga al Príncipe –está en todos los manuales, y en los tratados concernientes a

la educación de los Príncipes–; se considera que debe saber, que debe incorporar, personal e institucionalmente, como titular de la soberanía, el conocimiento de esos mecanismos concretos del poder político, los resortes propios del poder político. Siempre había habido consejeros de emperadores, de monarcas, de señores, pero, ahora, el conocimiento de los mecanismos de consejo, el saber de los consejeros, pasó a estimarse como algo digno de la atención y del saber político de los Príncipes. Todo ello es digno de la atención, de la sabiduría política del monarca, y por eso mismo Maquiavelo, en 1513, en *El Príncipe*, en el, capítulo XXII, *De his quos a secretis principes habent/De los Secretarios de los Príncipes*[8], dice textualmente que:

> *No es asunto de poca importancia para un príncipe la elección de sus ministros. Éstos son buenos o malos según la prudencia del príncipe mismo; de ahí que el primer juicio que nos formamos sobre la inteligencia de un señor sea a partir del examen de los hombres que tiene a su alrededor; cuando son competentes y fieles se le puede tener siempre por sabio, puesto que ha sabido reconocer su competencia y mantenerlos fieles. Pero cuando son de otra manera, hay siempre motivo para formar un mal juicio de él, puesto que su primer error ha sido precisamente elegirlos.*

Por lo tanto, la sabiduría política de los Príncipes depende o se deduce del conocimiento, o de la competencia y de la fidelidad de sus Secretarios. El nuevo Príncipe del Renacimiento, el Monarca moderno, ya no se contentará con ser el dominus de la máquina de gobierno, el soberano, el titular de la soberanía, sino que además necesitará ser su administrator, quien directa y efectivamente la dirija. Aunque luego la delegue, como han recordado aquí los Profs. Escudero y Molas. Saavedra Fajardo, en 1640, revisando sus *Empresas políticas*[9], que son un semillero de sabiduría, ya constataba esto. Los Secretarios, calificados de compás del Príncipe, comprobaban que el Rey se había convertido en un burócrata. ¿Por qué? Porque la burocracia es una dimensión esencial de la soberanía. Eso es algo que me interesa fundamentalmente de su obra. Estamos ante una cuestión crucial, la burocracia y el monarca. Un monarca que es burócrata porque la burocracia forma parte de la soberanía, es su faceta preeminente, y más visible. Es más, dice Saavedra Fajardo, en la Empresa número 56, que el oficio de secretario conllevaba un reflejo de la majestad, si no era parte de la majestad misma:

> *Poco importa que en los Consejos se hagan prudentes consultas, si quien las ha de disponer las yerra. Los consejeros dicen sus pareceres, el príncipe*

[8] *Vid.* Maquiavelo, Nicolás, El Príncipe, Madrid: Alianza Editorial, reimpresión de 2002. Título original: 11 Principe (1532).

[9] *Vid.* Saavedra Fajardo, Diego de, Idea de un Príncipe político cristiano representada en cien empresas, ed. de la B. A. E., Tomo XXV. Hay otra edición preparada por Aldea Vaquero, Quintín, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. *Vid.* también las Obras completas [recopilación, estudio preliminar, prólogo y notas de González Palencia, M.], Madrid: Aguilar Editor, 1946.

> *por medio de su secretario les dá alma. Y una palabra puesta aquí o allí muda las formas de los negocios (...). Oficio tan unido con el del príncipe (es el de secretario), que, si lo permitiera el trabajo, no había de concederse a otro; porque, si no es parte de la majestad, es reflejo della.*

Estamos ante un tópico, es decir, el Rey, el primer Secretario, es el primer burócrata. Esa es la novedad. Años antes, en 1609, en el número 19 de sus Aforismos sacados de la «Historia» de Cayo Cornelio Tácito para conservación y aumento de las Monarquías, Benito Arias Montano había enlazado todo ésto, la administración directa y personal (burocrática) del Reino con la soberanía regia. El Rey, como burócrata, el primero de la Administración de sus Reinos, es parte esencial de la soberanía*: El Príncipe, para gobernar bien, téngase por tutor y no señor de los vasallos, y de su Reino: y piense que ha de dar cuenta de la administración.*

Otra cosa que me interesa de la obra historiográfica del Prof. Escudero es ese alejamiento voluntario de los tópicos históricos del pasado, pero también de los del presente. Tenemos que huir tanto del tópico de la leyenda negra como de la leyenda rosa. Además, del tópico del llamado paradigma estatalista, pero, también de lo que llamaré el paradigma corporativista, que pretende sustituirlo. Creo que es un tópico que está ahora en muchas obras y en casi todos los discursos historiográficos, que preconizaría, frente a las tesis de una rígida y anacrónica Monarquía unitaria, una ausencia de Monarquía, como entidad e identidad predominante, en la Edad Moderna, predominando, en cambio, una superposición conflictiva de corporaciones. En una palabra, la Monarquía no existiría como unidad e identidad jurídico-política, sino que se trataría de una ficción, de una superposición aparentemente dominante.

Por otra parte, también me interesa esa atención esencial del Prof. Escudero sobre todo lo relativo al oficio y papel históricos del Rey. Esa preocupación por el Rey en su despacho, como es el caso de Felipe II, en su oficio diario de Rey. Algo muy olvidado, muy despreciado y desatendido por los historiadores políticos, de ayer y de hoy. Porque, la historiografía del siglo XIX, ¿de qué se ha preocupado? De las intrigas, de las conspiraciones, de las conjuras, facciones y tramas cortesanas y políticas, de las guerras, de las querellas diplomáticas, etc. Teóricamente, la historiografía del siglo XX, que ha querido y dicho que deben olvidarse tales cuestiones, debiera haber superado dichas preocupaciones y objetivos, considerados estériles e irrelevantes. Pero, curiosamente, ahora llamándolas redes de intereses y alianzas, sociales y familiares, han vuelto a penetrar y a estar en el centro de los intereses de la llamada Historia política. Al tiempo que la dictadura de una monolítica interpretación de la Historia social y económica, excluyente y exclusiva, pretendía arrumbar todo lo que despreciaba como superestructura, yendo a otras cuestiones. Y la mayor de las superestructuras, por supuesto, la del Rey.

Voy a citar a un destacado historiador no jurista, precisamente, para que no se nos acuse de deformación o de interesado punto de vista a los historiadores institucionales, a propósito de lo que nos ocupa. El Prof. Fernando Bouza es un experto en el mundo áulico, de las Cortes reales, y en un artículo muy interesante, sobre la Construcción del mito real de Felipe II (1994 y 1998), dice lo siguiente, teniendo que reconocer que: Porque no parece que pueda haber Corte sin Rey, es una paradoja historiográfica que el gran olvidado en recientes estudios dedicados al mundo áulico-político haya venido a ser, precisamente, el propio monarca.

Ésta es la situación dentro de las más modernas corrientes historiográficas de la Historia política. Por lo que es un mérito, que hay que reconocer, el que el Prof. Escudero haya puesto, desde hace casi cuarenta años, la lupa de investigador sobre el monarca, en su oficio burocrático, como parte esencial de la puesta en práctica del concepto político moderno de soberanía. Entendiendo que el régimen de despacho del Rey con sus ministros, con sus Secretarios, constituye la clave de la historia política de las Monarquías europeas en la Edad Moderna. Las instituciones de gobierno estaban reglamentadas de acuerdo con ese régimen de despacho que el Prof. Escudero ha mencionado en su exposición. Y –como apuntaba el Prof. Molas– las consultas de los Reales Consejos bajaban, subían, se movían. Y, con ellas, con el vuelo de los papeles, los destinos, los intereses y las zozobras, y las angustias, de millones de hombres. El no conocer los engranajes de la Máquina –o maquinaria– de Gobierno en los siglos XVI a XVIII aboca a no saber, lamentablemente, por qué ocurrieron muchas cosas en la Monarquía Universal Española: ¿por qué no se pudo hacer lo que se dejó de hacer?, ¿por qué se hizo lo que se hizo, desde el punto de vista social, económico, jurídico, etc.?, ¿por qué se fracasó en lo que se fracasó, o se acertó cuando hubo éxitos?

Se ha citado aquí a Mateo Vázquez, y su importancia extraordinaria en el reinado de Felipe II. Me interesa plantear, a propósito de él, una serie de cuestiones. Que el monarca era la encarnación máxima de esa dimensión burocrática del poder político, y el centro de la Administración, queda claro cuando el Prof. Escudero dice, por ejemplo, que entre 1548 y 1556 fueron años de ausencias y presencias intermitentes del príncipe Felipe en España, en Flandes, en Alemania, en Inglaterra. Observando, al mismo tiempo, una clara subordinación de los Secretarios peninsulares (Juan Vázquez de Molina, Gonzalo Pérez) respecto de los Secretarios que acompañaban a Carlos V, por el centro y el norte de Europa (Francisco de Eraso, nuestro famoso Alonso de Idiáquez). Donde estaba el monarca, en este caso, Carlos V, allí estaba su despacho, la faceta visible y actuante de su soberanía. Y allí estaba también, por lo tanto, su Administración Central. Una Administración Central que fue itinerante con un rey nómada como fue Carlos V, y estable con un rey sedentario como fue Felipe II. Utilizando una terminología que emplean los historiadores de las Cortes reales, los historiadores

áulicos actuales, *el tiempo del rey* y *el espacio del rey* resultaban extraordinaria y vitalmente importantes.

¿Cuál era el *tiempo del rey*? El dedicado a las actividades burocráticas, el Despacho en sentido estricto. Podía ser mayor o menor, y con Felipe II, como ha dicho el Prof. Escudero, fue toda su existencia, hasta la tumba. Como su secretario Mateo Vázquez, murió de la misma enfermedad, la *de los papeles*. Con otros monarcas, aquel tiempo fue menor. En cada uno, hay que investigarlo. Y, por otro lado, estaba el espacio del rey. O lo que es lo mismo, la Corte. En la que apareció el Valido, pero, alguien que nunca pudo desplazar en el Despacho al soberano, como ha mostrado el Prof. Escudero, con sólidos argumentos, en su monografía sobre *Los poderes de Lerma*, dado que Felipe III nunca delegó en su privado, el duque de Lerma, la firma. Por lo demás, de que este régimen de gobierno político-administrativo era sustantivamente persona– lista, propio de monarcas absolutos, se dieron siempre cuenta sus contemporáneos. Y no sólo los cronistas. De ahí la famosa expresión de Cabrera de Córdoba, de que *cuando el rey se cansa o descansa, para toda la máquina de la Monarquía*. Y las críticas y murmuraciones que contra los soberanos corrían por sus reinos, como las que refiere un fraile dominico, fray Jerónimo Vallejo, de quien he encontrado esta interesante referencia: ven (los vasallos) *que todo pasa por mano de Vuestra Majestad, todos los malos sucesos se los cargan e imputan*. Razón por la cual, Felipe II no era tan bien quisto como solía, ni tan amado.

En la última monografía del Prof. Escudero, que es en la que más me detengo, por razón de su actualidad, me han interesado, lógicamente, muchas cosas, pero sólo puedo detenerme en algunas. Una de ellas, la de las dos figuras de Secretarios a las que adjudica dos prefijos de designación muy expresivos: el pseudosecretario Sebastián de Santoyo y el archisecretario Mateo Vázquez. Me voy a centrar, básicamente, en estos dos personajes, para no cansarles a Vds.

Sebastián de Santoyo, ayuda de cámara de Felipe II, sin título de Secretario del rey, se interpuso –Vd. [Prof. Escudero] así lo detalla, lo prueba, lo documenta exhaustivamente– entre el monarca y los demás secretarios, tanto los Secretarios institucionales (los del Consejo de Estado y los otros Consejos) como los Secretarios privados, desde 1560, aproximadamente, hasta el año de su muerte, en 1588. Incluso el todopoderoso Mateo Vázquez recibía memoriales y órdenes, *papeles*, por la *vía* de Santoyo. Es un hecho sorprendente, ya que se ha visto que la Administración Central de la Monarquía era lo que su soberano quería que fuese, y estaba donde el monarca quería que estuviese: con Carlos V, parte en Alemania, y parte en España. También con Felipe II, que dijo: *Aquí estoy* [en Madrid], *aquí planto mis reales, y aquí está mi Administración*. Por eso hay que preguntarse: ¿por qué no recibió Santoyo el título de Secretario real?, ¿quizá porque no era letrado? Eso es lo que me he planteado, pero, creo que es evidente que, en cualquier caso, Santoyo, este *pseudosecretario* del rey, fue colocado por

Felipe II como una especie de hechura de segundo grado, como un Secretario facticio y factual, al mismo tiempo, un secretario de secretarios, entre Antonio Pérez y Mateo Vázquez, y otros. Hay que preguntarse, entonces, si Santoyo no fue un límite regio más a ese otro límite institucional, en favor del monarca, que fueron los Secretarios privados.

Porque, a su vez, los Secretarios privados –como Mateo Vázquez–, que aparecieron sin apoyatura institucional de ningún tipo, simplemente sobre la base de su confianza personal con el rey, por su despacho diario, escrito o verbal, con el soberano, surgieron, precisamente, como una especie de límite a las instituciones, a los Consejos, a sus Secretarios, a los Secretarios del Consejo de Estado en particular, etc. Y luego apareció ese otro pseudosecretario como segundo límite personal del rey, en concreto de Felipe II. Es como ahora, que aseguran –y el símil militar y bélico no disuena tanto como parece de aquella realidad administrativa pretérita, muchas veces defensiva por parte de los soberanos, paradójicamente– que la Guardia Republicana de Irak está apuntalando dos fortificaciones, como línea de defensa para recibir el ataque de las tropas anglo-norteamericanas. Felipe II tenía unos Secretarios institucionales que ya estaban dados, y que no podía tocarlos. Luego colocaba a los Secretarios privados, como Mateo Vázquez que es el más representativo. [Tenía así] una primera línea de defensa, y luego como una segunda, o tercera línea de defensa colocaba a un señor que no contaba con título de Secretario del rey, que era, por tanto, un *Secretario factual.* Era una necesidad manifiesta que el soberano quería un ámbito de poder más reducido e íntimo. De acuerdo con la famosa tesis de Kantorowicz, el *cuerpo físico* del rey se imponía, en una Monarquía absoluta –o tendencialmente absoluta– a las reglas del *cuerpo moral* o *cuerpo político* de dicha Monarquía. En definitiva, el juego político de las instituciones decaía ante el poder absoluto de un monarca que estaba desligado de las leyes. Incluso esta cesión podía ser mayor que una de segundo grado. Si los Secretarios *institucionales* de los Consejos, y también el primero de ellos, el Consejo de Estado (las leyes, las reglas comunes de la Monarquía), cedían ante un Secretario *privado* (las reglas personales, la voluntad jurídica del monarca, con eficacia pública general), o lo que es lo mismo, el cuerpo político del Reino ante la persona del Rey, todavía era posible una vuelta de tuerca más: que un Secretario privado, tan poderoso como Mateo Vázquez, tuviese que ceder ante un Secretario factual, y facticio (que era pura voluntad extrajurídica del soberano) como fue Sebastián de Santoyo.

Otra cosa que quería destacar es que, para comprender la naturaleza jurídico-política compleja de la Monarquía Universal Hispánica, esa Monarquía compuesta o plural que se ha apuntado, resulta clave el apartado que el Prof. Escudero dedica a los títulos del Rey, a los títulos regios. Es decir, el que trata sobre el encabezamiento de las Provisiones Reales, Reales Cédulas y demás despachos regios, en las que iban enumerados todos los Reinos de dicha Monarquía:

Castilla, Aragón, Navarra, Nápoles, Milán, Flandes, etc. En 1580 se planteó el problema de la incorporación de un nuevo Reino, el de Portugal, a aquella *Monarquía compuesta*, y de intercalar su referencia en la relación de los restantes, en los títulos y provisiones regias. Se trataba, además, de ensamblar una nueva pieza territorial[10]). Había, por ejemplo, una Casa de la India portuguesa, y un Consejo de las Indias castellano, y sus correspondientes Secretarios. Me llamó poderosamente la atención, cuando leí el libro del Prof. Escudero, una expresión muy castiza proferida por un Secretario muy relevante, Gabriel de Zayas, Secretario del Norte del Consejo de Estado y Secretario del Consejo de Italia. Se hallaba en 1580 en Portugal, en Elvas, acompañando a Felipe II, ocupado en la difícil política y diplomacia de la incorporación ante sus nuevos vasallos portugueses, y escribió una carta, el 16-XII-1580, al Cardenal Granvela. En ella hacía referencia a un problema propio de Secretarios, el de cómo colocar el título del Reino de Portugal en la complejísima relación de los Reinos, Principados, Ducados, Condados y Señoríos de la Monarquía Hispánica. Y decía lo siguiente:

> *En los despachos de Castilla se pone León inmediatamente después della, y en el Supremo Consejo y Reynos de la Corona de Aragón se pone Castilla, Aragón, León, etc., porque quieren preceder a León, y no ay quien se lo estorve porque «cada gallo canta en su muladar».*

En esa Monarquía plural y compuesta de la Edad Moderna, donde los Reinos tenían que ser articulados cuidadosamente, el problema principal era cómo ensamblar las diferentes piezas territoriales, portadoras de distintas instituciones representativas y de gobierno, con diferentes derechos, diversas economías, distintas sociedades, dispares costumbres... Todo había que incardinarlo en el seno de una máquina de gobierno unitaria, que dirigía el monarca: la llamada Monarquía Universal Española. Y, ¡claro!, todo eso creaba unos problemas complejísimos. Afortunadamente, sabemos gracias a Zayas, que se expresaba tan castizamente, que los Secretarios del rey eran perfectísimamente conscientes de todo eso. ¿Cómo no iban a ser conscientes, estando como estaban en el núcleo del torbellino del poder? Pero, hasta qué punto eran conscientes de ello lo sabemos por Zayas. Había muchos gallos, muchos Reinos, Principados, Ducados. Había muchos gallos, en efecto, y cada uno quería cantar en su muladar.

Otro gran acierto de la obra del Prof. Escudero es el que su autor se haya mantenido al margen del problema del juego político de las facciones cortesanas,

---

[10] Felipe II se transformó en Felipe I de Portugal en las Cortes celebradas en Tomar, en 1581. Aceptó guardar como Derecho privilegiado el portugués histórico, puesto que era el de un país que se integraba en una Monarquía múltiple, en la que cada Reino conservaba su gobierno y derecho propios, así como su específica situación política, económica y social. Las Cortes portuguesas pidieron al nuevo Rey que no extendiese a él el Derecho castellano-leonés, así como una serie de medidas coyunturales más concretas, de protección e individualización financiera, económica, militar, gubernativa y jurisdiccional.

y de tratar esta cuestión con gran mesura y equilibrio. La competencia y la enemistad entre los albistas y los ebolistas durante el reinado de Felipe II, entre los partidarios del duque de Alba y los partidarios del príncipe de Éboli, no lo explica todo, como quieren algunos historiadores, ni mucho menos. Y otro acierto son las breves páginas, pero muy densas y orientadoras, que el Prof. Escudero dedica a Antonio Pérez. Es muy gratificante para los que nos dedicamos a la Historia del Derecho y de las Instituciones constatar que, un investigador, un profesor o un joven becario, cualquier persona que humildemente pisa un archivo y se pasa en él varios años trabajando, en una labor oscura, dura, ingrata, a veces incomprendida, luego, [esa ardua labor] fructifica en forma modesta, sencilla, pero que, a la larga, resuelve problemas históricos cruciales, preguntas esenciales. Una muestra de ello es lo que yo llamo el mito historiográfico de Antonio Pérez. En este libro sobre Felipe II, su autor lo ha puesto en sus justos términos con un simple dato de archivo, magistralmente interpretado. Dice el Prof. Escudero que esa confianza absoluta de Felipe II, aparentemente sin fisuras, en Antonio Pérez, que los historiadores del siglo XIX, y también del XX, se empeñan en mantener que le dispensaba antes del asesinato de Juan de Escobedo, está muy lejos de haber existido. Y ello se demuestra, claramente a mi juicio, con el dato que proporciona. Dice Vd. que un Secretario privado, de memoriales y peticiones, que además es poco conocido –por lo menos, para mí lo era–, que se llamaba Antonio Gracián, que murió joven, etc., y cuya posición era relativamente modesta entre los grandes Secretarios del monarca, por la documentación de archivo que ha manejado, se interponía constantemente entre Felipe II y el poderosísimo Antonio Pérez en el despacho ordinario de los papeles: consultando Gracián lo que Pérez debía o no hacer, las cartas que debía o no debía ver, los asuntos delicados de los que convenía, o no, ponerle al tanto. En consecuencia, todo lo que se ha escrito, en miles y miles de páginas, sobre si Antonio Pérez era una especie de Valido, hay que ponerlo en tajante cuestión. Por supuesto que Antonio Pérez gozaba de un amplio poder, era un Secretario del Consejo de Estado. Pero, ahora hay que indagar, sobre todo, hasta qué punto, hasta qué límite, y en qué condiciones, o con qué restricciones.

Otro mito historiográfico, éste más reciente, que considero que también el Prof. Escudero ha puesto en sus justos términos, nacido en el siglo XX, y no como el de Antonio Pérez, que echó sus raíces ya en el XIX, es el de la denominada privanza del Cardenal Diego de Espinosa. Entre 1565 y 1572, según una serie de valiosos historiadores políticos, estudiosos de la Corte de Felipe II, Espinosa habría sido elegido por el monarca porque no estaba adscrito ni a la facción ebolista, ni a la albista. Su cometido habría sido el de imponer la Contrarreforma como ideología religiosa, como una cultura de élites sobre las creencias y prácticas religiosas populares de la sociedad. Según esos mismos historiadores políticos actuales, el Cardenal Espinosa se habría servido de un grupo clientelar, de unos

clientes letrados que habrían visitado y reformado las diferentes instituciones de la Monarquía, sustituyendo a sus oficiales, a los que –dicen–: *se les entregó una reglamentación para que anotaran las actividades de cada organismo en sus respectivos libros-registro, designando con claridad las funciones encomendadas. Ello daría por resultado un gobierno ágil y ejecutivo (...). Espinosa comenzó a reunir diversas juntas de expertos (técnicos) sobre las distintas materias, para discutir y tomar decisiones. Este nuevo sistema de gobierno se generalizó a la muerte del cardenal (...). Pero, la originalidad más importante residía en la red de informadores que Espinosa había tejido a lo largo de los reinos, actuando como auténticos brokers.*

Creo que no cabe mayor número de despropósitos en menos líneas. Desde luego, como a nadie se le escapa, la reglamentación de los oficios regios, mediante instrucciones y ordenanzas, no nació con el Cardenal Espinosa en 1565, y viene ya de la Edad Media, sin que podamos entrar ahora en mayores honduras. Ni el gobierno de los letrados tuvo que esperar a su concreta llegada al poder. Ni el régimen de Juntas, de gobierno y particulares, fue un invento suyo, ni funcionó sólo a partir de la muerte del Cardenal. Ni las redes de informadores (para la provisión de los corregimientos, de los obispados, de las canonjías) surgieron de la nada, con el mismo Espinosa, convertido así en verdadero Creador omnipotente de la Administración histórica de la Edad Moderna. Aquí queda de manifiesto un problema que sugiero para el debate: el de construir la Historia política desde la exclusiva óptica de las luchas entre facciones cortesanas, entre grupos de poder. El microscopio sobre los grupos clientelares, con olvido de las instituciones, de su funcionamiento y organización. Es un problema que me planteo como historiador del Derecho, como historiador jurista dedicado a la investigación de nuestras instituciones históricas. Aquí tenemos al Prof. Molas, que es un investigador ejemplar sobre Historia social de la Administración[11]. Incluso los mismos historiadores juristas olvidamos, en ocasiones, que hay que conocer primero, profundamente, la estructura de la Monarquía, de la concreta forma del poder político en el pasado, para avanzar en su comprensión, en la comprensión de los problemas sociales y económicos pretéritos. Eso se compadece poco con la justi-

---

[11] Disponemos de un conjunto de trabajos sobre la Historia de la Administración de Molas Ribalta, Pere, De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento. En *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid: 1983, pp. 529-556; *Consejos y Audiencias durante el reinado de Felipe II*, Valladolid: Universidad de Valladolid, 1984; *Monarquía hispánica y Monarquía austríaca en el siglo xvi: estudio comparativo*, Madrid: 1989; *La Monarquía española, siglos xvi-xviii*, Barcelona: 1990; Los Cancilleres de Carlos I, en *Carlos V y la quiebra del humanismo político en Europa (1530-1558)*, Madrid: Sociedad Estatal para la Conmemoración de los Centenarios de Felipe II y Carlos V, 2001, pp. 227-246. En colaboración con otros autores: *Historia social de la Administración española. Estudios sobre los siglos xvii y xviii*, Barcelona: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Departamento de Historia Moderna, 1980.

cia de que se nos critique de formalistas, si nos quedamos en ese conocimiento estructural, organizativo, funcional.

Con una Historia política entendida, casi exclusivamente, como intrincada lucha de facciones cortesanas, perdida entre patronos, clientes, conspiraciones y conjuras, la investigación histórica se convierte en un verdadero culebrón. Cuando estaba preparando estas notas, que me han permitido hilar mínimamente esta intervención –no sé con qué fortuna, aunque temo que con poca o ninguna, Vds. me perdonarán–, apunté inmediatamente este término, el de culebrón. Pero, me dije, en un Instituto tan serio como el de Derecho Histórico de Vasconia no puedo emplearlo, porque, dada su seriedad y solvencia científica, su Director Científico, el Prof. Monreal, me tirará por la ventana, me defenestrará virtual o –me temo– también materialmente, siendo la defenestración una solución política con raigambre y precedentes históricos bien famosos, como es sabido. O pueden pensar mis oyentes que preparé dichas notas viendo la televisión, en agradable sobremesa, con algún culebrón iberoamericano de fondo. Nada más alejado de la realidad, para desgracia mía, pero, es que siempre pienso que quien habla mal el castellano somos los españoles, y quien trata bien nuestro común idioma es en Iberoamérica. Y así es, porque inmediatamente acudí al Diccionario de Autoridades en cuyo tomo II, impreso en 1729, se puede leer la segunda acepción del término *culebrón,* que es aquella por la que metaphoricamente se llama al hombre astuto y engañoso. Creo que un discurso historiográfico engañoso, aun involuntariamente, puede ser éste, en el que la Historia política revolotea alrededor de las instituciones, ajena realmente a ellas, e incluso con evidente desprecio de su juego, presencia e influencia, en la creencia de que no son más que algo adjetivo de los hombres que las manejan. Como si los sentimientos, emociones y ambiciones comunes de un hombre del siglo XVI y de otro del XXI sean lo que expliquen todo. pese a que uno haya sido Secretario del Consejo de Estado de una Monarquía como la Hispánica de la Edad Moderna, y otro Ministro de Asuntos Exteriores de un Reino de España como el de la hora presente, incardinado en la Unión Europea y la política internacional de este Tercer Milenio emergente. Sus grandezas y miserias personales pueden ser comunes o divergentes, sus conspiraciones y lucha por el poder similares, pero, su pertenencia a instituciones diferentes en mundos jurídicos disímiles, y culturas jurídicas de diversa evolución, hacen que todo varíe, obviamente, de forma sustancial.

En última instancia, ambiciones políticas e intrigas por el poder, miserias individuales o colectivas, las ha habido siempre. En sí mismas no justifican nada. Hay que ir, pues, algo más lejos, y preguntarse cómo se articulaba todo eso. Por ejemplo, el Prof. Escudero ha desmontado esa teoría trabajosamente elaborada por los historiadores políticos del régimen clientelar pretendidamente instaurado por el Cardenal Espinosa, y la supuesta promoción a las Secretarías de los

Consejos de gente nueva, cuya carrera burocrática habría auspiciado entre 1565 y 1572. Prueba de ello son estas palabras de Escudero:

> *Su enorme poder no se tradujo, sin embargo, en una promoción en las Secretarías de gente nueva, cuya carrera «él hubiera auspiciado». La gran mayoría de quienes entonces accedieron al «establishment» burocrático venían de atrás, y su historia había dependido de otros secretarios. Éste era el caso de los sucesores de Gonzalo Pérez en la Secretaría de Estado: Antonio Pérez, a quien promocionaría su padre, y Zayas, oficial y amigo de Gonzalo. El nuevo secretario de Guerra, Vázquez de Salazar, era sobrino de Vázquez de Molina. Pedro de Hoyo, el de Obras y Bosques, era conocido de antiguo. Antonio de Eraso debió de conseguir la Secretaría de Indias por ser hijo de quien era. Y así sucesivamente.*

La moraleja sería que, en los archivos, consultando y contrastando documentos, en paciente y engorrosa labor, sacrificada en demasía a veces, pueden ser destruidas fácilmente brillantes construcciones historiográficas, carentes, en realidad, de base histórica. Creo que eso es, modestamente como toda ciencia que se precie de tal, lo que la Historia institucional puede aportar al conocimiento humano. Nada más, y nada menos. Aunque no sé si estoy equivocado. Vds. me rectificarán, verbal o documentalmente, desde luego

El señor Moderador: José Antonio no sé si sientes la necesidad de tomar la palabra respecto algunas intervenciones pero creo que sería interesante que otros que están aquí presentes tengan también la oportunidad de intervenir si lo desean y con toda libertad porque en un Seminario no hacen falta grandes presentaciones. Cualquiera que lo desee que diga lo que le parezca oportuno.

Dr. Jon Arrieta Alberdi [Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Uniberstitatea]: A lo largo de toda la sesión que, en mi caso, se remonta a todo el conocimiento, lejano en su inicio, de la obra del Prof. Escudero, sobre todo *Los Secretarios de Estado y de Despacho*, hemos podido constatar hoy también que en el entorno de estos Secretarios como miembros muy activos en el Consejo de Estado, efectivamente, se concentraba un poder de decisión o por lo menos de poder influir en decisiones importantes de la Monarquía como tal muy considerable y, al mismo tiempo –como ha explicado hoy mismo muy bien–, funcionaban los llamados Consejos territoriales ocupados de asuntos específicos del reino correspondiente, del cual estos Consejos eran también cabeza final, cúspide de la pirámide institucional.

Siendo estas dos realidades paralelas y simultáneas, lo que quería plantear y poner sobre la mesa es si se podría establecer alguna diferencia entre ambos estratos de dimensión del ejercicio de poder y de la importancia y trascendencia de la toma de decisiones porque, en definitiva, estamos [debatiendo] cómo se toman las decisiones en la última escala en la que se formaliza la voluntad del rey

que, sin duda –como se ha dicho muy bien por parte de los contra ponentes–, es la que realmente culmina en la resolución que, en su caso, se materializa en un título dirigido a la persona a la cual ese asunto le afecta.

Siendo esto así, ¿sería posible y, en su caso, conveniente distinguir y situar el Consejo de Estado y el de Guerra, en esa dimensión externa de la Monarquía donde las decisiones tienen un alcance de orden general que supera, sin duda, al de los diferentes territorios y ámbitos concretos que afectan a súbditos de esos ámbitos, Castilla, Italia, Aragón, Flandes, etc.? Si esa distinción se admite ¿podría influir en el grado de necesidad de justificar jurídico-formalmente la decisión?

¿Por qué digo esto? Porque en la actividad de los Consejos llamados territoriales que conozco, mejor a través del Consejo de Aragón[12], naturalmente, los Consejos tienen como función básica la de informar, la de asesorar al monarca sobre la decisión que va a tomar. Esa información está referida, dado que se trata de un Consejo que está ligado a súbditos concretos que, a su vez, entran en conexión con este Consejo por problemas que tienen o bien con la propia Monarquía, oficiales de la Monarquía y, frecuentemente, lo más normal, entre sí, estos súbditos necesitan que el rey resuelva esas cuestiones. Por tanto, la función del Consejo es que el rey tome una resolución justificada. ¿Por qué tiene que ser justificada? Porque como generalmente están debatiendo entre sí personas concretas, el éxito de la resolución depende de que ese asunto se acabe o haya a su vez un recurso del que haya resultado desfavorecido.

Quiero decir que en ese plano de administración ordinaria, cotidiana sobre personas de carne y hueso, concretas, las desarrollan primordialmente los Consejos territoriales: Me pregunto, pues, si no sería lógico y razonable y procedente, en su caso, establecer una diferencia con el Consejo de Estado, en el cual, la dimensión de los asuntos está por encima de esta cotidianidad, de esta realidad material, y permite, a su vez, que todo el desarrollo de una gran parte de la exposición que hemos escuchado hoy nos lleve a un ámbito del poder de decisión, hasta cierto punto, diferenciable del otro aunque, sin duda, en su último libro demuestra perfectamente el Prof. Escudero las conexiones múltiples en los puntos de decisión o esos continuos filtros que decía el Prof. Vallejo, límites, quizá.

Quiero decir que aunque sí es cierto que la organización que tan espléndidamente hemos ido desarrollando a lo largo de la mañana, lógicamente, funciona siempre que haya puntos de conexión. Sin embargo, la cuestión de los Secretarios de Estado y de Despacho, el régimen ministerial ya más específico del siglo XVIII, nos sitúan más bien en un ámbito de decisión más general que podría ser carac-

---

[12] *Vid.* Arrieta Alberdi, Jon. *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza: Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1994. *Gobernar rescribiendo. Felipe II y el Consejo de Aragón.* En *Felipe II y el Mediterráneo, III. La monarquía y los reinos*, Madrid. 1999, pp. 65-96.

terizado por un grado mayor de discrecionalidad en la toma de decisión correspondiente y en un grado menor de vinculación a posibles problemas por recursos, reclamaciones que pudieran venir de los afectados por la decisión. Por tanto, se trata de ver si podemos distinguir dos planos en la Administración que sin estar desvinculados entre sí, sin embargo, podrían ser considerados como diferenciables a los efectos del juicio general que merecía la Historia de la Administración.

Sr. D. Jean-Baptiste Busaall [Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa-Université d'Aix-Marseille III]: He aprendido muchísimo, así que sólo quisiera realizar un comentario, sobre un momento de la historia que está en el límite del campo cronológico de la intervención del Prof. Escudero.

El último Valido, el Príncipe de la Paz, Godoy (Badajoz, 1767-París, 1851), fue un personaje cuya gran impopularidad fue utilizada por el partido del Príncipe heredero para permitir la ascensión de Fernando VII al trono con los acontecimientos de Aranjuez, en marzo de 1808. El inicio de la crisis que se desencadenó en la Guerra de la Independencia fijó el mito de Fernando el Deseado frente al Valido culpable de todos los infortunios de la Península.

Hay que tener en cuenta el descrédito total del sistema de Validos para seguir la evolución de la organización del Gobierno en los diferentes proyectos que se sucedieron hasta la Constitución que el Emperador de los franceses concedió a España. Apuntamos que, a pesar de las circunstancias de su imposición, [el Estatuto de Bayona] es el primer texto constitucional escrito para España y daba desde el primer proyecto una lista de los ministros, formalizando la estructura del sistema en nueve ministerios[13]. La Comisión *ad hoc* consultada por Fréville y La Forest en Madrid, integrada de Ministros y miembros de los Consejo de Castilla, Estado, Guerra, indias, se preocupó del excesivo número de Ministros por el gasto que iban a generar. El segundo proyecto redujo a ocho el número. El tercer proyecto, presentado a la Asamblea reunida en Bayona en junio de 1808, introducía la posibilidad de que el Rey pudiera confiar diversos Ministerios a un solo Ministro[14]. Los notables reaccionaron en sus informes y en la discusión de

[13] El artículo 27 del Título VI, Del Ministerio, de la Constitución de Bayona de 1808 decía textualmente: Habrá nueve Ministerios, a saber: Un Ministerio de Justicia. Otro de Negocios Eclesiásticos. Otro de Negocios Extranjeros. Otro del Interior. Otro de Hacienda. Otro de Guerra. Otro de Marina. Otro de Indias. Otro de Policía General. (*Vid.* Diego Sevilla, Andrés, *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, Madrid: Editorial Nacional, 1969, Tomo I, p. 53, que transcribe el texto publicado por Sanz Cid, C., *La Constitución de Bayona*, Madrid, pp. 418 y ss.).

[14] Artículo 29 in Actas de la Diputación General de Españoles que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808, en virtud de convocatoria expedida por el Gran Duque de Berg y la Junta Suprema de Gobierno, precedidas de dicha orden convocatoria y seguida del Proyecto de Constitución consultada por el Emperador a la misma y la Constitución definitivamente hecha, que fiie aceptada por la misma Diputación General el 7 de julio del propio año (Madrid, 1874). CD ROM Ed. por el Congreso de los Diputádos, Diario de Sesiones, Serie Histórica 2, p. 55.

la Asamblea quejándose de esta posibilidad vista corno introductora del peligro a la vuelta del sistema de Valido, a pesar de la introducción que pasa inadvertida de un artículo colocando a todos los ministros en pie de igualdad, o sea la exclusión del *primus inter pares*. El Duque de Frías, el Conde Fernán-Núñez, Pablo Arribas y Gómez Hermosilla, Raimundo Ettenhard y Salinas, del Consejo de la Suprema y General Inquisición se opusieron por un motivo claramente enunciado que en palabras de Arribas era que una buena parte de los males de España han provenido de haberse reunido en un solo hombre varios empleos[15], razón por la cual, Amorós y Llorente propusieron que se especificara que esta posibilidad fuera únicamente interina[16]. La oposición de la Asamblea hizo cambiar el artículo en el texto final, limitando la posibilidad de reunión de ministerios de modo que no pueda haber menos de siete[17]. Es lo que hubo al inicio de los proyectos constitucionales en España.

El señor Moderador: ¿Te parece, José Antonio, procedente intervenir?

Dr. José Antonio Escudero [Universidad Complutense]: Aquí se han dicho cosas muy interesantes, así que no sé bien qué puedo comentar o añadir. Si les parece, voy a seguir el orden inverso de las intervenciones, comenzando por la del Sr. Busaall.

A mí me parece muy bien lo que Vd. dice. Efectivamente, creo que en el tema de Bayona lo que subyace es la preocupación porque cada uno tenga su campo de competencias y porque se diferencien, es decir, que no se dé esa imagen de acaparamiento de varias funciones. Por otra parte, eso se hará frecuente y normal. Es decir, cuando se hace referencia a la Administración se va persona por persona, diciendo: Ministro de tal... o Secretario del Despacho de cual, su competencia, etc. Para mí ha sido una observación atinada y estoy completamente de acuerdo.

No sé si he entendido bien al Prof. Arrieta, pero me parece que hay dos cuestiones de fondo en sus reflexiones que merece comentar. Una: todos los Consejos –no sólo el de Aragón– tienen la misión de asesorar. Y no sólo todos los Consejos, sino todo el mundo. El único con potestad resolutoria y que en realidad decide es el rey. Ahora bien, quizás quepa decir que ese nivel de asesoramiento fue más claro en unos Consejos que en otros, y que los Consejos supremos, como los de Estado y Guerra, tuvieron un mayor nivel de discrecionalidad o una capacidad ejecutiva mayor. A mí me parece que no. El Consejo de Estado, desde el punto de vista de la mecánica, funciona como otro Consejo cualquiera.

[15] *Vid.* Actas de Bayona *op. cit.* pp. 72 (también pp. 64, 67, 81 y 114).

[16] *Op. cit.* pp. 80 y 100.

[17] Rechazo del artículo en la Junta 9a del 27 de junio *(op. cit.*, p. 38) y artículo 29 del texto definitivo que dice así: El Rey podrá reunir, cuando lo tenga por conveniente, el Ministerio de Negocios Eclesiásticos al de Justicia y el de Policía General al del Interior.

Es decir, escribe unas cosas o hace unas propuestas y el rey decide. De hecho, el Secretario privado lleva al monarca de la misma manera una consulta del Consejo de Estado y otra del de Órdenes.

Como antes vimos, junto a la estructura de los Consejos hubo otra, de Juntas, que se multiplicó en el siglo XVII con los Validos. Existieron desde luego muchas Juntas y las razones de su creación, como dijimos, no son claras: aligerar el despacho; asegurar el secreto, o, sencillamente, controlar mejor el aparato polisinodial marginando los Validos a los Consejos. Por encima de la estructura de Consejos y Juntas hay, en la etapa final de Felipe II, un órgano, la Junta de Gobierno, conocido como la Junta de Noche, que revisa las consultas que vienen de todos los Consejos. Es decir, los papeles no sólo van de Consejo a Consejo y hacia arriba, sino que antes de que lleguen al Secretario privado del rey, van a esa Junta de Noche. Las instancias, pues, serían las siguientes: Consejos y Juntas; por encima, la Junta de Gobierno cuyo secretario (Mateo Vázquez o Gasol) es el secretario privado del rey; y todavía por encima el despacho del monarca con ese secretario privado. Por lo que he visto, esas gentes igual examinaban una consulta importante que otra banal y carente de interés. Podría poner algún ejemplo pintoresco.

Hay un episodio en el reinado de Felipe II que da la razón a quienes ridiculizan el sistema. Cierto convento de carmelitas, de Daimiel, tenía licencia para salir y recoger unas carretadas de leña. Los frailes piden por escrito que se les renueve la licencia por tres años. Ese papel merece nada menos que una consulta del Consejo de Castilla, que se reúne y dedica un tiempo a examinar si a los carmelitas se les puede renovar el permiso por tres años. Y el altísimo Consejo de Castilla dice: Sí, de acuerdo. Pero la cosa no queda ahí y el acuerdo no se convierte en ejecutivo. La consulta debe pasar todavía a la Junta de Noche, y estos señores, ocupados en los asuntos más importantes de la Monarquía Universal, han de ver la propuesta de la leña de ese convento desconocido, que ya ha sido informada positivamente por el Consejo de Castilla. Así pues, la ven, reiteran su conformidad con la opinión del Consejo de Castilla, pero la cosa todavía no se ha acabado. El secretario Mateo Vázquez coge la documentación, con los dos pareceres concordes con la propuesta y la remite al rey.

Es de suponer que Felipe II dedicaría al menos media hora al tema. Sorprendentemente el rey lee aquello (los carmelitas del convento que piden se les renueve la licencia y que ésta sea por tres años, y los dictámenes conformes del Consejo y de la Junta), y escribe al margen: Sí. Por dos años [Risas]. En verdad, increíble.

El Prof. Arrieta ha tocado otro tema que me parece digno de ser recordado: si hubo o no mayor discrecionalidad en los Ministros del siglo XVIII. Creo que sí. Tengo la impresión de que el mero hecho de ser un órgano unipersonal facilitó la libertad de decisión.

La intervención del Prof. Vallejo, muy minuciosa y perspicaz, ha glosado numerosas cuestiones de interés. Los Secretarios de los Consejos de Estado y Guerra sólo acuden cuando se les llama. Desde luego aquí no hay horas de despacho prefijadas. Y también van cuando son llamados los Secretarios privados. Nadie va si no se le llama. Si alguna vez aparece un documento más o menos titulado así –A qué horas despachan los Secretarios– habrá que cambiar de opinión, pero entretanto hay que seguir afirmando esto.

A los Secretarios se les decía: Que suba a las dos, o Que suba a la una. En primer lugar, entonces se almorzaba mucho antes. Se comía a las once y para la una ya se había echado la siesta el rey. Cuando a un secretario se le hace subir a la hora de comer es para que esté disponible y eventualmente almuerce en palacio para trabajar luego, pero no para compartir el almuerzo con el rey. No he visto un solo documento –si es que nos hemos de fiar de los documentos, y no hay otra cosa de qué fiarse– que autorice a afirmar que ninguno de los colaboradores del monarca almorzaba con él.

En cuanto a los Secretarios, tras haberles dedicado muchos años de estudio, tengo la impresión, según dije antes, de que los tres grandes en el siglo XVI fueron un andaluz, Francisco de los Cobos; un navarro, Francisco de Eraso, y un vasco, Juan de Idiáquez. Estos tres fueron, en mi opinión, los que tuvieron más poder y ascendencia.

Felipe II trató con el *don* a dos personas. Una, Juan de Idiáquez. La otra, un político y consejero portugués llamado Cristóbal de Moura. El rey decía así al anotar los papeles: *Que lo vea don Cristóbal; Que lo vea don Juan.* De hecho, la gente de Consejos y Tribunales, cuando mandan papeles, si se refieren a *don Juan* es que hablan de Idiáquez, y de Moura si aluden a *don Cristóbal.* Idiáquez fue una persona de tanto peso que fue el único de los grandes colaboradores de su padre aceptado por Felipe III.

Otra cosa: ¿En qué desplaza el Valido al Secretario de Estado'? Creo que le desplaza en algo clave que es el despacho a boca con el monarca. El Valido asume esa entrevista personal con el rey y el Secretario de Estado pasa a ser un Secretario más en su Consejo. Y como con Felipe III no hay secretarios privados del rey que anoten consultas y papeles, esa necesidad hará aparecer la figura del Secretario del Despacho Universal.

Hay otras cuestiones que se han ido planteando, que para mí tienen el denominador común de la desconfianza en los mitos historiográficos. Lo poco que sé de esto lo aprendí de mi maestro, D. Alfonso García-Gallo, maestro también del Prof. Monreal, que entre otras cosas era un investigador que no daba nada por sentado. Por mucho que mucha gente hubiera dicho y repetido una cosa, a lo mejor se podía cuestionar la afirmación, aunque hubiera sido repetida muchas veces a lo largo de siglos. Así si el señor A dice una cosa lo hace porque lo afirmó antes el prestigioso señor B, y éste porque lo dijo C y éste porque lo aseguró D.

Se forma así, con el tiempo, una especie de sacrosanta *communis opinio.* Pero ¿qué fundamento tiene? ¿qué es lo que hay que buscar? Pues lo que hay que buscar es quién responde de la primera afirmación, en la que a la postre se apoyan todas las demás. Creo que lo más sugestivo de la obra científica del Prof. García-Gallo fue su insobornable sentido crítico.

En los últimos tiempos ha habido un tipo de historiografía que ha hablado de los partidos políticos en el reinado de Felipe II, atribuyendo posicionamientos ideológicos y programáticos que no se encuentran en los documentos. Sucedió, como sucede siempre, que la gente apoya y protege a sus amigos, pero ya sabemos que una cosa es un grupo de amigos y otra muy distinta un partido político. Por otra parte, los Secretarios accedían al oficio desde plataformas familiares. En cierta ocasión Felipe II proyecta nombrar como secretario a alguien de fuera, y uno de los candidatos le recuerda que esto de los papeles *hay que mamarlo en la leche.* Así de claro. La gente aprende el oficio con su padre, su tío o su cuñado, y por eso se dan aquellas sagas familiares de los Eraso, de los Ibarra, de los Idiáquez, etc.

El secretario más simpático y ocurrente es Gabriel de Zayas. Es el único personaje gracioso y chispeante en un mundo de secretarios que hablan siempre de cosas graves y severas: la muerte, la fidelidad al rey, los problemas económicos, etc. Zayas es el autor de ese gracioso comentario, recordado por el Prof. Vallejo, de que cada gallo canta en su muladar, referido al hecho de que en la enumeración de los títulos regios –rey de Castilla, Aragón, etc.– –hay algunos elementos fijos, pero también otros variables dependientes del destino del documento, con lo que el territorio correspondiente, al cual va dirigido el texto, antecede a otros porque cada gallo canta en su muladar.

En lo que respecta a Antonio Pérez, el Prof. Vallejo ha recordado mi referencia a Sebastián de Santoyo como pseudosecretario, porque era un señor que sin título, siendo ayuda de cámara, actúa como secretario de hecho. La actuación de Santoyo, que transmite órdenes a los secretarios más ilustres, nos recuerda algo interesante: que el último que mandaba era el último que había estado con el rey. O dicho de otra manera: que no siempre mandaban los más importantes a los menos importantes, sino que el que despacha con el monarca transmite de inmediato órdenes a los demás. A lo mejor llega el Duque de Alba a despachar con Felipe II y recibe un papel en el que le dice que diga a Antonio Pérez tal cosa o a Eraso tal otra. Pero es que dos días después le da otro papel a Antonio Pérez, comisionándole para que transmita a Alba tal indicación.

Con Antonio Pérez pasa lo mismo. Él era una persona brillante, desenvuelta y desenfadada, de quien Felipe II nunca se fió del todo. En el otro extremo se sitúa el secretario Antonio Gracián, persona muy religiosa y vinculada con los carmelitas, pero como aquí se ha recordado, entre el brillante Antonio Pérez,

Secretario de Estado, y este Gracián, institucionalmente poca cosa, el rey elige a menudo al segundo para dar órdenes al primero. El último que veía al rey participaba así de sus inquietudes y transmitía sus órdenes.

Y voy a concluir refiriéndome a la sugestiva intervención del Prof. Molas, de quien en estos años –en que nos hemos enviado y reenviado libros y artículos– he aprendido tantas cosas. En primer lugar en lo relativo a la figura del Primer Ministro, tema complicado si se quiere deslindar de los normales Validos. Y eso porque algunos de los calificados como Primeros Ministros tienen título de tales, y otros en cambio no. Medinaceli, por ejemplo, sí lo tiene, según ha puesto de manifiesto la profesora canaria Dolores Álamo. En la actualidad trabajamos conjuntamente en un Proyecto de Investigación sobre Validos y Primeros Ministros, y es de esperar que se aclaren algunas cosas.

Estoy completamente de acuerdo con Molas en la importancia del Secretario del Despacho de Hacienda. La impresión que tengo es que en el siglo xviii el equipo ministerial bascula sobre dos pivotes: Estado y Hacienda. El Secretario del Despacho de Estado disfruta jerárquicamente del mayor rango y preside luego de hecho la Junta Suprema de Estado. Pero el Secretario de Hacienda es también muy importante porque todo, en última instancia, depende de la financiación y el dinero. Sucede también a veces en ese siglo que se produce un fenómeno de concentración ministerial, es decir, que varios Departamentos quedan en manos de dos o tres personas. En una ocasión, incluso, todos los Ministerios fueron gestionados por dos hermanos, los hermanos Patiño.

Por otra parte, y como tú señalas muy bien, se dan en el xviii unas personas, que no son Secretarios del Despacho, que disfrutan de enorme poder. Es el caso de Campomanes. Y en cuanto al arco de los Ministerios en el siglo xix, hay que apreciar primero los que se heredan del siglo anterior, y luego otros creados de nuevo. De hecho, cuando hoy día los ministros, a la salida de un Consejo de Ministros, se fotografían con el Presidente en la puerta del Palacio de la Moncloa, el orden de colocación depende no de la antigüedad personal sino del orden de antigüedad de los Departamentos que sirven. Es decir, Presidente en el centro; a derecha e izquierda los Vicepresidentes, si los hay, y a derecha e izquierda de ellos los ministros por orden de antigüedad de los Ministerios. Tras el Secretario del Despacho Universal, la primera partición es en 1705, pero como esa partición deja por un lado a Guerra y Hacienda, y por el otro a todo lo demás, no hay aquí ningún Ministerio individualizado a efectos de antigüedad. Sí lo habrá en 1714, con Estado y Justicia, cuyos titulares son los más antiguos, prevaleciendo el de Estado por su mayor rango. En el siglo xix la gran cuestión es la creación del Ministerio de Fomento, del que se desglosarán bastantes de los Ministerios que llegan a nuestros días.

De la intervención del Dr. Molas subrayaría por último su llamada de atención sobre la figura del Primer Ministro, al que me referí antes, que tiene también que ver con el peso de la Secretaría del Despacho de Hacienda. Y así como el Consejo de Hacienda está necesitado de un estudio en profundidad, algo parecido le sucede al Ministerio, desde 1714 hasta hoy.

Y esto es un poco de lo que se me ocurre con relación a unas intervenciones tan sugestivas y tan sugerentes.

El señor Moderador: Convendremos que el esfuerzo hecho por el ponente ha sido muy grande. ¿Hay alguien que piensa que tiene alguna pregunta relevante? No vamos a ser muy exigentes a la hora de calificar la relevancia.

Dra. María Rosa Ayerbe Iríbar [Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea]: Un comentario nada más, además de agradecer al Prof. Escudero el contenido y la didáctica con la que ha expuesto la lección del Seminario. No le extrañe que a Juan de Idiáquez, figura que quiero reivindicar aquí por guipuzcoano[18], le llame Felipe II *don*, dado que fue su preceptor. Es una persona de reconocido prestigio[19] y gran prudencia[20], fundamental en la Historia de Gipuzkoa, que le nombrará su Secretario fiel, y que no solamente está en Corte recibiendo consultas o remitiendo sugerencias a la provincia, sino que está al tanto para avisar cuándo es el momento idóneo para presentar al rey asuntos importantes

[18] Don Juan de Idiáquez, Olazabal, Yurramendi y Herveta caballero de rarísima prudencia y religión... y grandísimo lector, según ha escrito Garibay, nació circunstancialmente en Madrid el 12 de marzo de 1540. Hijo del Secretario, Alonso de Idiáquez, y de su esposa, Gracia de Olazábal. Se crio junto a Carlos I, del que fue menino. Casado antes de los 23 años con Mencía de Butrón y Múgica [hija de Gómez Butrón y Múgica, señor de Butrón, Múgica y Aramayona, y de Luisa Manrique, hermana del Marqués de Aguilar], la cual murió en agosto de 1566 y con la que tuvo un único hijo: Alonso de Idiáquez de Butrón y Múgica [nacido en San Sebastián en 1565], que llegó a ser primer Duque de Ciudad Real, Conde de Bianda y Aramayona, Mayordomo Mayor del Rey, Ballestero Mayor de Vizcaya, Virrey y Capitán General de Navarra, Castellano y Maestre de Campo de Milán, de la Orden de Santiago y Comendador Mayor de León.

[19] La fama, caballerosidad e hidalguía de Don Juan de Idiáquez llegó a oídos de Felipe II, quien le llamó a Corte nombrándole Embajador en Génova con tan solo 33 años, y en Venecia desde 1577-1578, siendo nombrado asimismo para Francia y Alemania, pero al caer en desgracia el Secretario Antonio Pérez, el Rey le nombró Secretario y Consejero de Estado en 1579. El ascenso en la carrera política fue imparable: Comendador de León, de la Orden de Santiago desde 1543, miembro de los Consejos de Estado y de Guerra, Presidente del Consejo de Órdenes y Caballerizo Mayor de la Reina Margarita.

[20] En opinión de sus contemporáneos [Cabrera de Córdoba] era *de singular virtud y religión, secreto, prudencia espesa, modestia personal, composición y curso largo en los negocios graves cerca de grandes príncipes y embajadores, cordura y personal composición, digno de la confianza y estimación de que él hizo S. M. [...] Don Juan ha recorrido mucho y es agradable con las personas que negocian con él, es vizcaíno [por vasco]..., ha desempeñado durante muchos años la Secretaría y está muy al corriente de las cosas de Estado..., es muy estimado, por lo que el Rey recurre a él con mucha frecuencia.*

y conseguir para aquélla lo que el resto de la Monarquía va a intentar en alguna ocasión y no va a lograr. De hecho, en los volúmenes de las Juntas[21] que se han citado dicen textualmente que *corre sangre en Castilla por lo que ha conseguido Gipuzkoa a través de Don Juan Idiáquez*[22].

Dr. José Antonio Escudero: Me interesa muchísimo lo que has dicho, Rosa. ¿Dices que Felipe II le daba el título de *don* porque era su preceptor?

Dra. María Rosa Ayerbe Iríbar: Hay una monografía preciosa que estudia esta figura[23]y explica cómo le incorporó a la Corte ya su padre, el Secretario Don Alonso de Idiáquez, conviertiéndose pronto en preceptor del Príncipe.

Dr. José Antonio Escudero: Hay un libro de Pérez-Mínguez que habla de D. Juan de Idiáquez y de su parentela, pero si a mí alguien, comentando que había dos personajes a los cuales Felipe II llamaba *don* me hubiera preguntado si sabía por qué, les hubiera contestado: no sé.

Respecto a lo que tú dices, hay que tener en cuenta que a los preceptores no les llama con *don*, y que además creo que Idiáquez no fue preceptor del rey.

Dra. María Rosa Ayerbe Iríbar: Pero con Juan de Idiáquez tenía el rey tal confianza que dejaba todos los asuntos en sus manos[24]. Creo que el *don* es un atributo o algo que consiguió, sobre todo, por esa cercanía y confianza absoluta que tenía depositada en él.

---

[21] *Vid.* Díez de Salazar Fernández, L. M. y Ayerbe Iríbar, M.ª. R., Juntas y Diputaciones de Guipúzcoa (1550-1600). Documentos, San Sebastián: Juntas Generales y Diputación Foral de Gipuzkoa, 19901997, 14 vols. El siglo xvii está siendo investigado, ya en solitario, por la Dra. Ayerbe y actualmente está en prensa el núm. 24 (1626-1629).

[22] El texto literal reproducido dice así: *Estabilizada la situación en la Provincia, el 24-111-1595 llegaba a ella la noticia del envío del nuevo Corregidor y del cese del envío del Juez, «que avía sido negocio que sonó en Corte, y que se devía estimar en mucho porque se les avía denegado en ~las ciudades de España a donde primero no se avían enviado semejantes Juezes, y que hera el primero con quien se avía ronpido una premática. Que corría sangre. Y que muchas cosas avían concurrido para alcançar esta merced, y que la principal es la que ha hecho el señor Don Joan de Idiáquez, que habló a S. M. sobre ello. Y que si no fuera por esta bía no se podría remediar porque S. M. hera el que mandó que fuesen estos Juezes a todos los Corregimientos sin acuerdo del Consejo, como a él [el Licenciado Alzaga 1(6] le dixo el señor Presidente (p. 536). Una deuda de la Provincia hacia su natural y valedor Don Juan de Idiáquez [Op. cit. Tomo XII, p. XV].*

[23] Se refiere a la monografía de Pérez Mínguez, Fidel, *D. Juan de Idiáquez: Embajador y Consejero de Felipe II*, San Sebastián: Tirada aparte de Revista Internacional de Estudios Vascos, 1934. Reproducido en San Sebastián: Diputación de Guipúzcoa, 1935.

[24] El propio Felipe II dijo de él que *habiendo yo tanto menester pensamos que me ayudes a la gran carga que tengo, haríame Don Juan terrible falta y tanto que no veo forma como se pudiese sufrir. [...] Era grave y venerable en sus costumbres y acciones, atento y tenido por muy prudente, no dejándole resolver los muchos medios y dificultades que le representaba el discurso y juicio; y así parecía tardo y remiso, mas la concurrencia de negocios en alguna manera le excusaba, y el no tomar la mano que podía; cauto y receloso en la inmunidad de su príncipe, aunque jamás obraba absoluto, sino consultado.* (En Revista Internacional de Estudios Vascos, 1934, p. 248).

Dr. José Antonio Escudero: Sólo he visto que a esas dos personas llama *don.* Conviene tener en cuenta que don Juan de Idiáquez era hijo de Alonso Idiáquez, que fue Secretario de Carlos V y murió en una batalla en Alemania. Murió cercado y fue asesinado allí. Don Juan de Idiáquez fue embajador en Italia y realmente su conexión con la esfera de gobierno de la monarquía es bastante tardía porque Idiáquez estaba de embajador en Italia, desde luego, y hay un momento que es cuando detienen a Antonio Pérez y viene a España el Cardenal Antonio Granvela, entonces Felipe II consulta al Cardenal, que había estado en Italia, le dice: La mejor persona para esto es Idiáquez. A partir de entonces Idiáquez, que había sido nombrado embajador en París, pasa a Madrid y se queda y termina incorporado allí. No sé. Es un poco misterioso todo. No sé si lo que tu decías era que la obra era de Pérez-Mínguez. Hay un libro que me parece se titula *Los Idiáquez y el Monasterio de San Telmo*[25] que describe la historia de la familia.

Dra. María Rosa Ayerbe Iríbar: Juan de Idiáquez murió en 1614[26] y está enterrado en el Museo de San Telmo[27].

Dr. José Antonio Escudero: Es muy llamativo el respeto de Felipe II por Juan de Idiáquez. Cuando llega Lerma y echa a todo el mundo, incluido Moura, al que manda a Portugal, al único que no echa es a don Juan de Idiáquez. No sé si es por el respeto que le tenía su padre. Me parece que Idiáquez tiene una calle aquí, en San Sebastián, ¿no?

El señor Moderador: Sí.

Dr. José María Vallejo García-Hevía: Observo que la familia entera aparece en tres libros de las Juntas. Ejercieron un papel importante también defendiendo los intereses de Gipuzkoa en la Corte, ¿no es eso?

Dra. María Rosa Ayerbe Iríbar: Sí.

---

[25] *Vid.* Perez-Mínguez, Fidel, *Los Idiáquez y el Monasterio de San Telmo en San Sebastián,* San Sebastián: Diputación de Guipúzcoa, 1931.

[26] En marzo de 1614 se sintió enfermo de tabardillo (insolación) y en septiembre quiso aún acompañar al rey, Felipe III, a Lerma, pero el 12 de octubre murió en Segovia en manos de su sobrino y Obispo, Don Juan de Idiáquez y Manrique.

[27] El Museo Municipal de San Sebastián, fundado en 1902, se ubica desde 1932 en el antiguo convento dominico de San Telmo, de estilo renacentista, construido a mediados del siglo xvi gracias al patronazgo de Alonso de Idiáquez y de su esposa, Gracia de Olazábal. En 1813 es expoliado durante el incendio de la ciudad, aunque el edificio no resulta excesivamente afectado. Tras la desamortización de Mendizábal (1834), con la que el Gobierno pone fin a las órdenes religiosas, el Convento pasa a ser ouartel de artillería. Mediante Real Orden de 14-V-1913 una parte del convento es declarado Monumento Nacional y el Ayuntamiento donostiarra lo convirtió en Museo en 1932. Por su calidad se distingue, entre otras, la colección de armas y una de las mayores colecciones de estelas discoideas de toda Europa, la mayoría provinentes de Navarra, que abarca un amplio abanico cronológico desde la época prerromana hasta finales del xix.

El señor Moderador: Vamos a dar por terminado el debate. José Antonio has hecho un esfuerzo. A ti te parece normal; pero desde fuera nos parece grandísimo.

Realmente la presentación del Prof. Escudero la he hecho muy sobria sobre la base de que tenía los datos en el Programa y de que estáis acostumbrados a leer e interpretar currículos. El curriculum del Prof. Escudero está ahí y nos impresiona a los demás. Creo que hemos tenido una oportunidad estupenda. El Seminario se ha creado para que los que participamos y quieran asistir tengan la oportunidad de conocer a los maestros excepcionales para saber dónde está el nivel en el saber y en el exponer. Obviamente, el Seminario lo que pretende es que nos sensibilicemos respecto de los que son los grandes temas historiográficos. El tema de hoy, la Administración de esta superestructura impresionante que fue la Monarquía Universal Española y su sucesora, la Administración Borbónica, es un tema de la mayor relevancia.

Creo que hemos podido apreciar en la exposición –ya no los que han seguido su obra– la gran capacidad del Prof. Escudero para distinguir lo que son las cuestiones importantes, las nucleares, las esenciales, de lo que son las cuestiones secundarias.

Recuerdo –es una anécdota personal, pero me permito contarla– que cuando terminé la tesis doctoral[28], se llevó un ejemplar a Madrid, al Padre Gonzalo Martínez Díez, que no tenía tiempo para leer tesis doctorales y, obviamente, estaba con el alma en vilo. Se acababa de presentar una tesis doctoral en Madrid y no conocía en absoluto su significado. Volvió de Madrid aliviado y dijo: Mira, José Antonio Escudero ha leído la tesis doctoral. Tiene una mirada de águila para ver lo que vale y lo que no y dijo: «eso va a pasar. Me ha dicho que está bien». El padre Gonzalo se tranquilizó.

Caracteriza al Prof. Escudero la capacidad para hacer las grandes preguntas. Uno puede tener una gran erudición, pero esa erudición no le sirve para nada porque entre todos estos materiales no es capaz de captar lo que es la gran pregunta. Todos hemos visto –a poco que hayamos realizado algo de investigación en nuestra *Vid*a– que la burocracia tiene un papel fundamental en el ejercicio del poder y se vincula realmente al ejercicio de la soberanía, pero convertir eso que es una mera intuición en una gran teoría sobre la base de una gran investigación, eso lo ha hecho el Prof. Escudero, que ha colocado la historia de la burocracia dentro de la Monarquía española y en primer orden.

Hemos tenido una gran oportunidad de verle hacer la gran síntesis y de explicarnos todo ese mundo con las grandes cuestiones. Por cierto, José Antonio, mencionas a García Gallo en su condición de maestro. Cuando alguien iba con un

---

[28] *Vid.* Monreal Zia, Gregorio, *Las Instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo xviii)*, Bilbao: Publicaciones de la Diputación de Vizcaya, 1977.

problema y quería hacer una investigación, inmediatamente el Prof. García Gallo le decía: Un gran problema es este, pero no es solamente un gran problema. Este problema se subdivide en toda esta serie de cuestiones y, a su vez, una serie de cuestiones menores. Uno salía con una hipótesis de trabajo para hacer una investigación y, además, no tenía una, sino cuatro. El discípulo podía elegir. El Prof. José Antonio Escudero ha heredado esa condición del maestro García Gallo y estamos realmente encantados de que haya venido por aquí y querríamos que te vincularas ahora y en el futuro con este Instituto. Muchas gracias.

Se levanta la sesión.

15. EL REY Y EL GOBIERNO CENTRAL DE LA MONARQUÍA EN EL ANTIGUO RÉGIMEN *

Desde la unidad nacional lograda por los Reyes Católicos con la unión de las Coronas de Castilla y Aragón, hasta nuestros días, el rey ha gobernado España y dirigido su Administración Central mediante dos regímenes diferentes: el *polisinodial*, o de múltiples sínodos o Consejos, es decir, *de* organismos pluripersonales y colegiados, y el *ministerial*, de los Secretarios del Despacho o ministros, es decir, de órganos unipersonales. En términos generales cabe decir que aquel régimen polisinodial imperó como único durante los siglos XVI y XVII, y que el régimen ministerial se impuso desde entrado el siglo XIX hasta hoy, siendo el XVIII un siglo de coexistencia de ambos sistemas, en el que aparecen progresivamente los Secretarios de Estado y del Despacho y declinan los Consejos, siendo cada vez más importantes aquellos Secretarios o ministros, y cada vez menos estos Consejos.

De forma más precisa, podemos señalar lo siguiente. A lo largo del siglo XVI tiene lugar el despliegue de los Consejos, a partir de los antiguos sínodos territoriales de los reinos y coronas (Consejos de Castilla y Aragón). En esa centuria, y singularmente en su segunda mitad, el rey gobierna el aparato polisinodial de la Administración Central apoyándose en los secretarios, tanto los de los Consejos como aquellos otros que son personales y privados del monarca, con lo que esos secretarios, y sobre todo los privados y los Secretarios de Estado (o del Consejo de Estado), aparecen como la pieza básica y central del gobierno. En el siglo XVII surge el Valido, que relega a los secretarios a un segundo plano, con lo que el rey dirige ese mismo aparato polisinodial (que ahora, además de Consejos, tiene otros órganos colegiados menores llamados Juntas) con la colaboración y apoyo de Validos. Los secretarios de los Consejos y los privados del monarca pierden importancia política e institucional, mientras para el despacho de los papeles se crea un cargo específico, el Secretario del Despacho Universal, que es quien recibe las consultas y papeles de Consejos y Juntas y prepara los dictámenes para el monarca y su Valido.

---

* Publicado en el libro colectivo, dirigido por el autor, *El Rey. Historia de la Monarquía*, 3 vols., Planeta, 2008; en I, 315-380 y 442-450 (notas).

Al iniciarse el siglo XVIII, aquella única Secretaría del Despacho Universal se fracciona, multiplicándose con los años y dando lugar a varios Secretarios del Despacho, competentes en los diversos ramos de la Administración. Aparecen así Secretarías del Despacho con el mismo nombre (Estado, Guerra, Hacienda, etc.) que los Consejos. Con el tiempo, esos Secretarios del Despacho se convierten en verdaderos ministros, cada vez con mayor importancia y peso político, mientras los Consejos decaen. Tal situación se prolonga durante el primer tercio del siglo XIX, exactamente hasta 1834, año en el que los Consejos son suprimidos en su totalidad. A partir de ahí el régimen ministerial queda en solitario, primero dependiente del rey y luego de forma más directa del Primer Ministro que es nombrado por el monarca. Por su parte, el despacho de los ministros será al principio individual con el rey, pero en 1787 se ensaya un despacho colectivo y regular de esos titulares de los departamentos que se reúnen en la llamada Junta Suprema de Estado, la cual dura hasta 1792. Ese organismo será el antecedente del Consejo de Ministros, creado en 1823 y que alcanza a nuestros días[1].

Adelantado este sucinto panorama general del gobierno de España y de su Administración Central, examinemos ahora con más detalle cada uno de los períodos.

I. SIGLO XVI: EL GOBIERNO DEL REY CON CONSEJOS Y SECRETARIOS

A) Antecedentes medievales: de las Curias a los Consejos del Rey

En los siglos medievales, y como consecuencia de la necesidad por parte del rey de asesorarse a la hora de gobernar, y de la obligación correlativa de los súbditos de prestar consejo al monarca, éste requirió de esos súbditos un doble tipo de asesoramiento: el normal y ordinario de los nobles y eclesiásticos que vivían en la Corte, relativo a los asuntos cotidianos, y aquel otro consejo que el rey pedía en circunstancias graves y extraordinarias, para el que ordenaba convocar

[1] Existe un documentado estudio del panorama histórico de los órganos colegiales de gobierno, y de su contraste con los órganos unipersonales. Es el de Julián Valero Torrijos, *Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Inap, 2002. Este autor escribe: «Por lo que se refiere al ámbito gubernativo, la colegialidad de composición técnica propia de los Consejos que integraban el régimen polisinodial fue cediendo terreno a favor de la unipersonalidad de los Secretarios de Estado y del Despacho... En consecuencia, la colegialidad en las tareas ejecutivas quedaría reconducida al ámbito deliberante del Consejo de Ministros... En segundo lugar, la colegialidad constituye un medio especialmente apropiado para la asunción de tareas representativas en la medida que permite la confluencia de la diversidad en el seno del órgano, facilitando asimismo la discusión y deliberación en orden al acercamiento de posiciones enfrentadas» (pág. 45).

además a otros súbditos importantes, también nobles y eclesiásticos, que gobernaban los territorios del reino y vivían en ellos.

En uno y otro caso, gentes procedentes de los estamentos sociales privilegiados formaron parte de la llamada *Curia regia*, que en razón de lo dicho podía ser ordinaria o extraordinaria. La *Curia ordinaria*, de fácil y habitual acceso al monarca, estuvo compuesta por los miembros de la familia real, los oficiales de palacio (que antes habían integrado el *Officium Palatinum* godo) y diversos magnates eclesiásticos y seglares. Con el tiempo –quizás desde el siglo XIII– se integraron también los jurisperitos o *sabidores* del derecho, a fin de asesorar en el complejo mundo legal producto de la recepción romano-canónica. A su vez la Curia extraordinaria o *Curia plena* incorporó, junto a los miembros de la ordinaria, a los dirigentes de los distritos territoriales, condes o duques, así como a los obispos o abades de diócesis y conventos, y también a los maestres de las Ordenes Militares.

En consecuencia, el rey gobernaba el reino con el asesoramiento de dos organismos o Curias. Con la Curia reducida despachaba los asuntos cotidianos y normales, lo que un autor como Procter ha llamado *day-to-day administration*[2], mientras ese grupo de magnates palatinos era al tiempo tribunal de justicia competente en los asuntos reservados al rey y en aquellos otros que llegaban por vía de apelación de sentencias dictadas por jueces inferiores. La *Curia plena*, por su parte, era convocada o *pregonada* para reunirse bajo la presidencia del monarca y pronunciarse sobre los asuntos de interés superior: la jura del heredero al trono, el matrimonio de los príncipes, la declaración de guerra o los subsidios económicos requeridos por el soberano. Esta *Curia plena* asistía asimismo al monarca en el ejercicio de la potestad legislativa, teniendo sus disposiciones el carácter de leyes generales del reino, y actuaba al tiempo como tribunal de justicia, sentenciando litigios de diversa naturaleza y, entre ellos, algunos pleitos planteados entre concejos.

Con el paso del tiempo tendrá lugar un proceso de institucionalización de ambas Curias. Cuando en las extraordinarias o plenas irrumpen, junto a nobles y eclesiásticos, los representantes de las ciudades, esas asambleas se convierten en los diversos países de Europa en *Parlamentos, Dietas, Estados Generales* o *Cortes*, lo que viene a suceder entre los siglos XII y XIV. A su vez la consolidación de la Curia reducida, con un grupo fijo y determinado de magnates nobiliarios y eclesiásticos instalados en palacio, da lugar al *Consejo* del rey. Existirá así en el reino un Consejo permanente del monarca para que le asesore en el gobierno y administre la justicia superior, y ese Consejo recibirá con el tiempo el nombre del reino: Castilla, Aragón, Navarra. Por su primacía, el Consejo de Castilla será el conocido también como *Consejo Real*, o simplemente *el Consejo* por antonomasia.

---

[2] E. S. PROCTER, *Curia y Cortes en Castilla y León, 1072-1295*, Madrid, 1988. He tratado esto en mi *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*, 3.ª ed., Madrid, 2003, 531 y ss.

El Consejo de Castilla se constituye como tal en las Cortes de Valladolid de 1385, y es reorganizado en las de Briviesca de 1387[3]. Con independencia de la función política que el Consejo hubiera podido asumir desde entonces –Piskorski llegó a hablar de una *organización parlamentaria del Estado*[4]–, el Consejo recibe en el siglo xv algunas ordenanzas entre las que destacan las que le dio Enrique IV en 1459. Por su parte el Consejo de Aragón aparece formalmente organizado por pragmática de Fernando el Católico de 14 de noviembre de 1494 –la *pragmatica super modo procedendi in causis dirimendis in regio consilio Aragonum*[5]–, pero el Consejo venía de atrás, de un cuerpo consultivo que los reyes catalano-aragoneses habían tenido desde Alfonso III a fines del siglo xiii[6]; de hecho en 1286, un ordenamiento dado por ese rey en Huesca preveía la reunión diaria del Consejo al que sus componentes deben asistir[7].

B) **El Rey y los Consejos**

Con el matrimonio de los Reyes Católicos, los asuntos de una u otra Corona se despachan por el Consejo respectivo, con lo que los Consejos de Castilla y Aragón aparecen como germen de los que podemos llamar Consejos de competencia territorial. Pero entrado el reinado, otros sínodos colegiales se reunen para entender de determinadas materias, lo que dará lugar a Consejos de competencia material. Así el cronista Fernando del Pulgar, refiriéndose a las Cortes de Toledo de 1480, nos dirá que allí, «en el palaçio donde el Rey e la Reyna posavan, todos los días avía çinco Consejos, en çinco apartamientos que avía en el palaçio real». Y esos sínodos son descritos así:

> «En el uno estava el Rey e la Reyna, con algunos de su Consejo que ellos llamavan, para ver e entender en las enbaxadas de los reynos extraños que venían a ellos, e en las cosas que se tratavan en corte de Roma con el Santo Padre, e con el rey de Francia, e con los otros reyes, e para las otras cosas que heran neçesarias de se proveer por expediente.

---

[3] Que en términos generales la Curia reducida cristalice en el Consejo, no quiere decir que la Curia castellana diera paso directo al Consejo de Castilla tal como éste aparece organizado. El profesor Salustiano de Dios (*El Consejo Real de Castilla 1385-1522*, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, 28 y ss.) ha destacado la novedad de lo realizado en Valladolid en 1385, pero él mismo presenta como *precedentes* la existencia de un Consejo y consejeros en reinados anteriores.

[4] *Las Cortes de Castilla en el período de tránsito de la Edad Media a la Moderna, 1188-1520*, Barcelona, 1930, 180-181.

[5] Ferran Soldevila, «El document de fundació del Consell Suprem d'Aragó», en *V Congreso de Historia de la Corona de Aragón*, Zaragoza, 1955, I, 331-339.

[6] Ludwig Klupfel, «El règim de la Monarquía catalano-aragonesa a finals del segle xiii», en *Revista jurídica de Cataluña*, 35 (1929), 289-327, y 36 (1930), 298-331.

[7] Jon Arrieta Alberdi, *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza, 1994. Véanse los epígrafes «El Consejo Real en la Corona de Aragón antes de Fernando el Católico», y «Fernando el Católico y el Consejo de Aragón», en el inicio de la primera parte de la obra.

> En otra parte estavan perlados e doctores, que entendían en oyr las petiçiones que se davan, e en dar cartas de justiçia; e estos tenían tanto trabajo en ver demandas e respuestas e proçesos e ynformaçiones que venían de todas las partes del reyno ante ellos, que no podiendo sufrir el trabajo, por ser muchas las causas, e de diversas calidades, repartían entre si los cargos para hazer relacion en aquel Consejo...
>
> En otra parte del palaçio, estavan cavalleros e doctores naturales de Aragon, e de Cataluña, e de todo el reyno de Seçilia, e de Valencia, que veyan las petiçiones e demandas, e todos los otros negoçios de los que venían de aquellos reynos ante el Rey e ante la Reyna; e estos entendían en los oyr e expedir, porque eran ynstrutos en los fueros e costumbres de aquellas partidas.
>
> En otra parte del Palaçio estavan los diputados de las Hermandades de todo el reyno, que veyan e expedían todas las cosas conçernientes a las Hermandades, segund las leyes que tenían.
>
> En otra parte estavan los contadores mayores e ofiçiales de los libros de la hacienda e patrimonio real; los quales facían las rentas, e libravan las gracias e mercedes, e otras cosas que el Rey e la Reyna facían, e avían de terminar las causas que convenían a la hacienda e patrimonio real»[8].

En ese texto se aprecia el germen de algunos de los futuros Consejos con los que el rey gobernará en el siglo xvi. De acuerdo con la proyección de Castilla al Atlántico y de Aragón al Mediterráneo, de los dos primeros Consejos territoriales de esas coronas se desgajarán otros dos para el gobierno de los territorios de ultramar. De los asuntos de las Indias, incorporadas a la corona de Castilla, se encargaron al principio algunos miembros del Consejo de Castilla, pero luego, en 1524, se ordena un Consejo de Indias independiente, del que forman parte consejeros togados y otros de capa y espada, así como un secretario y luego dos (de Nueva España y Perú), dirigidos por un presidente que aparece como figura de gran relevancia en la Corte, y ocasionalmente también por otro personaje titulado Gran Canciller de las Indias[9]. A su vez, de los asuntos de Italia se hicieron cargo hasta mediados del siglo xvi algunos miembros especializados del Consejo de Aragón, constituyéndose en 1555 un Consejo de Italia autónomo con el que el rey gobernaba los reinos de Nápoles y Sicilia, y el ducado de Milán. Este Consejo estaba constituido por seis regentes, tres españoles y tres italianos (un napolitano, un siciliano y un milanés) y tres secretarios, uno para cada territorio[10].

---

[8] *Crónica de los Reyes Católicos*, edición y estudio por Juan de Mata Carriazo, 2 vols., Espasa-Calpe, Madrid, 1943; en I, 421-422. En la reproducción del texto he introducido puntos y aparte para diferenciar los «*çinco* Consejos, en *çinco* apartamientos»

[9] La obra fundamental sobre este Consejo es la de Ernesto Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, 2 vols., Junta de Castilla y León-Marcial Pons, 2003. Para el Consejo en el siglo xviii, Rafael D. Garcia Perez, *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos* III *y Carlos* IV, Eunsa, 1998.

[10] Hay información sobre este Consejo en la obra de Manuel Rivero, *Felipe* II *y el gobierno de Italia*, Sociedad Estatal para la conmemoración de los centenarios de Felipe II y Carlos V, 1998.

Con la expansión de la monarquía, que trajo consigo la incorporación de Navarra a Castilla, la de Portugal en el reinado de Felipe II, y la anexión de territorios de Flandes, aparecerán otros tres Consejos territoriales con los que el rey gobierna los territorios respectivos. El Consejo Real de Navarra, compuesto de un presidente, seis regentes y otro personal, disfrutó de amplias atribuciones gubernativas y judiciales, y fue el único que no residió en la Corte, manteniéndose siempre en Pamplona[11]. Para el gobierno de Portugal, Felipe II instituyó en 1582, a raíz de las reclamaciones presentadas por las Cortes de Thomar, un Consejo de Portugal compuesto de seis consejeros entre los que destaca la figura del «veedor de hacienda», oficio de vieja estirpe en la administración portuguesa[12]. A su vez, para el gobierno de los Países Bajos estableció también Felipe II, en 1588, un Consejo de Flandes que sufrirá diversas peripecias hasta su supresión por Felipe V en 1702.

En los Consejos de Castilla e Indias, una tarea de fundamental importancia fue la propuesta al rey de los incontables nombramientos que él había de proveer, y de las gracias y mercedes a otorgar, de lo que se ocuparán los Consejos de Cámara correspondientes. Estos asuntos ya habían merecido en el Consejo de Castilla en el siglo xv un despacho autónomo, habida cuenta de su especial naturaleza que no hacía necesaria la audiencia de parte, dependiendo solo de la merced y libre voluntad del monarca. Fundado en 1518, y compuesto en los primeros años del presidente del Consejo Real y de tres consejeros, el Consejo de Cámara de Castilla fue reorganizado en 1588 con tres secretarías para los asuntos de gracia, patronato y justicia. A imagen suya se creó en 1600 el Consejo de Cámara de Indias, suprimido ocho años después y restablecido en 1644[13].

Ahora bien, si el rey gobernó esos territorios con los Consejos correspondientes, y repartió gracias o hizo nombramientos en Castilla e Indias a instancias de los respectivos Consejos de Cámara, determinadas materias fueron despachadas por el monarca con otros Consejos especializados en ellas. Nos encontramos así con los Consejos de competencia material, entre los que hay que contar con los de Ordenes y Cruzada, más propios de la corona de Castilla; con el de Hacienda, castellano en principio pero universal de proyección habida cuenta de que

[11] Joaquín Salcedo Izu, *El Consejo Real de Navarra en el siglo* xvi, Pamplona, 1964.

[12] Santiago de Luxan Melendez, *La revolución de 1640 en Portugal, sus fundamentos sociales y sus caracteres nacionales. El Consejo de Portugal: 1580-1640*, Servicio de Reprografía de la Universidad Complutense, Madrid, 1988.

[13] Sobre el Consejo de Cámara de Castilla, Salustiano de Dios, *Gracia, merced y patronazgo real. La Cámara de Castilla entre 1474 y 1530*, Madrid, 1993; José Antonio Escudero, «El Consejo de Cámara de Castilla y la reforma de 1588», en *Administración y Estado en la España moderna*, Junta de Castilla y León, 2002, págs. 467-482.

Sobre el Consejo de Cámara de Indias, José Antonio Escudero, «La creación del Consejo de Cámara de Indias», en Feliciano Barrios (coordinador), Derecho y Administración pública en las Indias hispánicas, 2 vols., Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca 2002; en I, págs. 621-649.

Castilla soportaba buena parte del coste de aquella monarquía universal, y con el Consejo de Inquisición, para los asuntos del Santo Oficio, competente en la totalidad de los territorios del Imperio.

El Consejo de Ordenes, dirigido directamente por un lugarteniente general del monarca, entendió de los asuntos de gobierno y justicia en los territorios de las tres Ordenes Militares castellanas de Alcántara, Calatrava y Santiago. El Consejo de Cruzada fue competente en lo relativo a la bula de la Cruzada, conociendo tanto de las cuestiones de recaudación y administración de los ingresos, como de los pleitos y conflictos que se suscitaron por ello. Mucha más importancia y complejidad tuvo el Consejo de Hacienda, instituido en 1523 para atender las cuestiones financieras que antes habían caído bajo la jurisdicción de las Contadurías Mayores, y que desde mediados del siglo XVI se compuso de un presidente, tres consejeros del de Castilla y los contadores mayores[14]. El Consejo de Inquisición, en fin, fue tan importante como lo fue en la España de entonces la Inquisición misma, introducida por bula de 1 de noviembre de 1478. De la existencia de este Consejo, que representa la estatalización de una actividad eclesiástica y religiosa como era propiamente la inquisitorial, tenemos noticias desde 1488. Constituido a la cabeza de toda la red de tribunales, el Consejo de Inquisición o *Suprema* (por elipsis de su nombre completo de Consejo de la Suprema y General Inquisición), tenía según hemos dicho jurisdicción universal. A su cabeza figuraba el Inquisidor General, siendo la importancia del Consejo inversamente proporcional a la de su presidente, lo que quiere decir que el organismo pasó a segundo plano con inquisidores generales autócratas y poderosos, recuperándose en cambio y logrando un cierto protagonismo y un estilo de gobierno más colegiado con algunos inquisidores generales tolerantes o débiles[15].

Ahora bien, al proceso de desglose de Consejos en el siglo XVI, acompañó otro de la mayor importancia, el de la institucionalización de la monarquía y del monarca en cuanto tales. Convenía en efecto que si algunas piezas del aparato polisinodial eran propias de cada reino o Corona, y otras de asuntos específicos y determinados, hubiera también algunas vinculadas directamente al rey y que cohesionaran aquel conjunto heterogéneo y plural de coronas, reinos, ducados, condados, señoríos, etc. Es decir, piezas de gobierno propias exclusivamente del monarca y de la *monarquía universal*, sin dependencia de territorios concretos ni de asuntos específicos y determinados. Para ello se crearon dos Consejos de supremo rango: el de Estado, competente en la política internacional, que afectaba

---

[14] Carlos Javier de CARLOS MORALES, *El Consejo de Hacienda de Castilla, 1523-1602. Patronazgo y clientelismo en el gobierno de las finanzas reales durante el siglo* XVI, Junta de Castilla y León, 1996; Tomás GARCÍA-CUENCA ARIATI: «El Consejo de Hacienda (1476-1803)», en *La Economía española al final del Antiguo Régimen*, IV, Madrid, 1982, págs. 406-502.

[15] José Ramón RODRÍGUEZ BESNE, *El Consejo de la Suprema Inquisición. Perfil jurídico de una institución*, Editorial Complutense, 2000.

a la monarquía en su conjunto, y también en los asuntos internos más graves y en los conflictos entre las otras piezas de la polisinodia, y el Consejo de Guerra para ocuparse de la seguridad de la monarquía en su conjunto y de los conflictos bélicos. Ambos Consejos eran *supremos* en el sentido más estricto del término, porque su presidente era el propio rey. Por lo mismo estaban por encima de todos y, según la terminología de la época, *no concurrían,* es decir, no se alineaban con los demás ni se confrontaban con ellos en problemas de precedencia o rango.

El Consejo de Estado fue creado en 1521 a instancias del canciller Gattinara, reorganizándose en Granada en 1526 para dar entrada en él a personajes castellanos, españolizándose definitivamente en el reinado de Felipe II. A lo largo de su historia se mantuvo siempre en la cúspide de la administración del Estado y fue el único Consejo que sobrevivió (con otro carácter, de organismo meramente consultivo) en la supresión general de los Consejos que tendrá lugar según veremos en 1834[16]. Compuesto por nobles de elevado rango y por los personajes principales de la monarquía, el Consejo de Estado tuvo al principio una secretaría única que luego se dividió en dos, para los asuntos del norte de Europa, e Italia y Mediterráneo. A su vez, el Consejo de Guerra, complementario del de Estado, se ocupó de la propuesta de los mandos militares, construcción de fortificaciones, empresas militares, fabricación de armas, etc. Tuvo dos secretarías de Mar y Tierra[17]. Ocasionalmente ambos Consejos, el de Estado y el de Guerra, aparecen agrupados en un *Consejo pleno de Estado y Guerra.*

C) **El Rey y sus secretarios y consejeros**

Durante las etapas en que estuvo vigente el régimen polisinodial cabe distinguir en relación con el monarca tres tipos de secretarios. En primer lugar los privados y particulares suyos, que son gente que le rodea, ayuda en el despacho y mantiene con él tanto el llamado despacho a boca, es decir, el propio de la entrevista personal, como el despacho por escrito, a través del envío de billetes, papeles y cartas. En segundo lugar, los secretarios de los Consejos, y ocasionalmente, los secretarios de las Juntas de gobierno, que en determinados períodos despachan con el rey por escrito. Y en tercer lugar, algunos secretarios especiales de esos Consejos, como los de Estado y de Guerra, es decir, los secretarios de los Consejos de Estado y Guerra, organismos supremos de gobierno que al ser presididos por el monarca y no asistir él a las sesiones, son controlados y dirigidos por el soberano a través de esos secretarios, con quienes despacha tanto a boca como por escrito. En suma, los secretarios privados y los de Estado y Guerra son los que tienen acceso directo y personal al rey, constituyendo una elite política

[16] Feliciano Barrios, *El Consejo de Estado de la Monarquía absoluta, 1521-1812*, Madrid, 1984.

[17] Sobre el Consejo de Guerra, Juan Carlos Dominguez Nafria, *El Real y Supremo Consejo de Guerra, (siglos* XVI-XVIII*)*, Madrid, 2001.

de máxima influencia. A ese sector restringido habrá de sumarse en el reinado de Felipe II el secretario de una importante Junta a la que nos referiremos luego, la de Obras y Bosques, que aparece como interlocutor cotidiano del monarca. Junto a los reyes habrá además consejeros, o miembros de algunos Consejos más importantes, en especial de Estado y Guerra, o también de Castilla, Aragón, Indias, Hacienda e Inquisición, que según épocas y circunstancias tendrán sobre los reyes influencia y serán consultados sobre asuntos de gobierno. Todo ello en el siglo XVI, pues en el XVII los principales personajes serán los Validos. Dicho esto, examinemos el papel de secretarios y consejeros en los diferentes reinados.

1. *Precedentes medievales*

Desde la época medieval los reyes tuvieron consigo unos secretarios para redactar, ordenar y refrendar los documentos. Estos secretarios despachan la correspondencia del monarca, reciben un nombramiento, ingresan emolumentos públicos y aparecen en suma como funcionarios de la administración central. En un principio los secretarios estuvieron bajo el control del canciller, pero al recaer este oficio en Castilla en el arzobispo de Toledo, el oficio de canciller se convirtió en honorífico, logrando los secretarios depender directamente del monarca y, con ello, un mayor protagonismo e importancia. En Castilla observamos además que durante el reinado de Juan II se perfila la existencia de un secretario principal del rey, junto a los restantes que quedan en segundo plano[18].

2. *Reyes Católicos*

Con los Reyes Católicos los secretarios regios se multiplican, apreciándose en ellos una cierta especialización en determinadas materias[19]. Este fue el caso, por ejemplo, de Juan de Coloma o de Lope de Conchillos, a quienes vemos despachar los asuntos de Indias, llegando Coloma a representar a los reyes en las conversaciones previas a las Capitulaciones de Santa Fe[20]. Otro secretario, Fernando de Zafra, aparece centrado en los asuntos andaluces, y en especial en los de la guerra de Granada. En esta época se dibuja además en la Corte la figura de un *primer secretario* o secretario encargado de los asuntos internacionales, puesto de máxima confianza de los reyes que ocupará primero el citado Juan de Coloma y luego Miguel Pérez de Almazán, quienes habrían sido, según Doussinague «los dos primeros Secretarios o Ministros de Estado que ha tenido España, y aun Europa,

---

[18] José Luis Bermejo, «Los primeros secretarios de los reyes», en *Anuario de Historia del Derecho españo*l, 49 (1979), págs. 187-262.

[19] Para los secretarios en la Edad Moderna, véase mi libro *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724*), 4 vols., 2.ª ed., Madrid, 1976.

[20] Juan Manzano, *Cristobal Colón. Siete años decisivos de su vida, 1485-1492,* Madrid, 1964, pág. 281.

pues nuestra nación ha sido la primera en tener una Secretaría de Estado dedicada exclusivamente a asuntos internacionales, ejemplo que hasta un siglo después no imitó Francia y mucho más tarde las demás potencias»[21]. En los años terminales del reinado, muerto Almazán, se ocupa de esa secretaría de asuntos internacionales Pedro de Quintana.

Con los Reyes Católicos es de destacar la presencia masiva de secretarios aragoneses, introducidos por su paisano el monarca en todas las instancias de la Corte. Un contemporáneo como Fernández de Oviedo escribió así: «Gran copia de secretarios aragoneses es la que habemos visto en tiempo del Rey Cathólico, y todos medrados y ricos en poco tiempo, y mejorados en nobleza de sus personas e en renta e patrimonios»[22]. Estos influyentes secretarios aragoneses procedían sobre todo de las ciudades de Tarazona y Calatayud (de Tarazona fueron Conchillos y Quintana, y de Calatayud Coloma y muy probablemente Pérez de Almazán), pero como grupo geográfico no conseguirán pasar a los reinados siguientes.

3. *Carlos V*

Carlos V despachó al principio con personajes flamencos (Chièvres y Sauvage) y, sobre todo, con Gattinara, que aparece como «gran canciller de todas las tierras y reinos del rey». Durante su estancia en el norte de europa, don Carlos tuvo además secretarios en lengua francesa y alemana, entre los que destacan Jean Hannart y Jean Lallemand, más conocido en España como Juan Alemán[23]. Muerto Gattinara, Carlos V, a instancias de su confesor García de Loaysa, estableció una diarquía de gobierno con un alto consejero, Nicolás Granvela, y un secretario andaluz, Francisco de los Cobos, que se hace cargo de la secretaría del Consejo de Estado, entonces única, y de las de otros Consejos. Carlos V despachará con Granvela los asuntos de Flandes y Alemania, y con Cobos los de España y el Mediterráneo.

Al concluir el primer tercio de la centuria, el embajador Tiépolo advierte cuatro consejeros importantes junto al Emperador: Cobos, Granvela, García de Padilla y el arzobispo de Bari, explicando la forma de despacho que se seguía:

> «Ni uno però di questi consiglieri è ora di tanta autorità che non parli con l'imperatore sempre con gran rispetto nelle cose sue, perchè sua maestà non si rimette ad altri in cosa alcuna, se non in quelle che vanno per il corso ordinario, ma in tutte l'altre vuole essa stessa ben conoscere, e in tutte vi

---

[21] José María Doussinague, *La política internacional de Fernando el Católico*, Madrid, 1944, págs. 95-96.

[22] Gonzalo Fernandez de Oviedo, *Batallas y Quinquagenas*, 4 vols., Real Academia de la Historia, Madrid, 1983-2002.

[23] José Antonio Escudero, «El gobierno de Carlos V hasta la muerte de Gattinara. Canciller, Consejos y secretarios», en el libro colectivo dirigido por Bernardo J. Garcia Garcia, *El Imperio de Carlos V. Procesos de agregación y conflictos*, Fundación Carlos de Amberes, 2000, págs.83-96.

> mette pensiero, e non lascia che alcuna ne passi senza l'intervento o saputa sua; e di queste tali, quando gli par che siano di qualche importanza, essa ne tien nota appresso, di sè in memorialetti di man sua propria. Ode in tutte la opinione e consiglio dei suoi, in forma però che non l'autorità d'alcuno, ma la ragion sola vaglia con seco; dalla quale solamente mossa, in qualunque maniera di termini, fa le deliberazioni a modo suo, il che ancora vuole che si creda da ognuno»[24].

En 1543, con ocasión de abandonar España, Carlos V da a su hijo Felipe unas instrucciones sobre el modo de gobernar[25]. En la Instrucción de 1 de mayo le advierte «que provea todos los oficios de justicia que vacaren, con parecer del muy Rvdo. Cardenal de Toledo, y del Presidente del Consejo *(de Castilla)* y del Comendador Mayor de León *(Francisco de los Cobos)* del mi Consejo de Estado». Poco después, en la Instrucción del día 6, don Carlos pergeña un retrato de los colaboradores que deja a su hijo: «A Cobos tengo por fiel; hasta ahora ha tenido poca pasión, si bien veo que no le falta; no es tan gran trabajador como solía, la edad y dolencia lo causan. Bien creo que la mujer le fatiga y es causa de meterle en las pasiones... Bien será que os sirvais de él como yo lo hago, no a solas ni dándole más autoridad que la que se os propone en las Instrucciones... Yo le he dado muchas mercedes y todavía querría algunas más». A su vez a Granvela le reserva la gestión de los asuntos europeos, incluida Italia: «Para los negocios de Estado e información de los tocantes a los reinos de la Corona, Italia, Flandes y Alemania, para Francia e Inglaterra y otros reyes y potentados y gobiernos de ellos, yo estoy cierto que no hay persona que mejor los entienda, ni más generalmente y particularmente los haya tratado que Granvela... El es fiel y no piensa engañarme. Bien hareis y creo que os es necesario serviros de él en una de las dos cosas, que es tenerle cabe vos».

Cuatro años más tarde murió Cobos y siete Granvela. En 1546, un año antes de desaparecer el secretario andaluz, el embajador Navagero asegura que uno y otro son los mejores colaboradores del César: «Ha l'imperatore duo principali consiglieri solo, che sostengano il carico di tutti gli stati suoi, Covos e Granvela». De ambos hace un retrato similar en lo que concierne a la confianza que disfrutan de don Carlos y al poder que tienen. Cobos:

> «Conosce la natura di Cesare ed il tempo di ottener ogni cosa da lui... Quando si ritrova con l'imperatore, ogni cosa passa per sua mano; ed in assenza, nelle cose d'importanza, manda per il consiglio e parer suo».

---

[24] *Relazione di Niccolo Tiepolo ritornato ambasciatore de Carlo V l'anno 1532*, en Eugenio Alberi, *Relazioni degli ambasciatori veneti al Senato raccolte, annotate ed edite da, 15 vols., Florencia, 1839-1863; en I, págs. 60-64.*

[25] Francisco de Laiglesia, *Instrucciones y consejos del Emperador Carlos V a su hijo Felipe* II *al salir de España en 1543*, Madrid, 1908; Escudero, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, I, 91 y ss.

En cuanto a Granvela:

> «Monsignor di Granvela è uomo, sendo nato in Borgogna, molto pratico delli Paesi Bassi e dell'Impero...e ultimamente egli era in tanta riputazione, che ogni cosa, e piccola e grande, era da lui trattata. E chiamato da Cesare suo primo consigliero e guardia del suo suggello»[26].

Desaparecida la diarquía de gobierno (Cobos despachaba todo lo de España y las Indias, y Granvela todo lo de Europa), y desaparecido también alguno de sus más importantes secretarios privados (como Alonso de Idiáquez), Carlos V gobernó en los últimos años de forma más asistemática, apoyándose en el despacho en otros secretarios privados como Gaztelu, en alguno del Consejo de Guerra como Vázquez de Molina, o en el secretario de Estado Gonzalo Pérez. En todo caso parece que la persona de su mayor confianza fue un joven secretario, Francisco de Eraso, ante quien el Emperador formalizó su abdicación en Bruselas en 1556, dedicándole un profundo elogio, y que habría de pasar a colaborar con su hijo Felipe:

> «Passó la renunciación de los Reynos de Castilla, Indias y Maestrazgos de las Ordenes Militares ante Francisco de Eraso, descendiente de la ilustre casa de los Erasos, una de las más nobles y antiguas del Reyno de Navarra, Comendador de Moratalaz, Secretario y Notario Mayor, y tan singular ministro y leal criado, que el Cesar al despedirse dixo al Rey: Quanto os he dado este día no es tanto como daros a Eraso»[27].

4. *Felipe II*

Con ocasión de las ausencias de su padre, y tras la regencia de Maximiliano y María, don Felipe se ocupó como lugarteniente general y gobernador de los reinos de España, firmando en los documentos *Yo. El Príncipe.* Tras el matrimonio con María Tudor, lo hace como *Yo. El Rey Príncipe.* y tras las renuncias del Emperador de los Países Bajos (octubre de 1555) y de España (enero de 1556), firma *Yo. El Rey.*

Entre las gentes de confianza de don Felipe antes de la abdicación de su padre, se contaba un consejero, Ruy Gómez de Silva, y un secretario, Francisco de Eraso. El primero, de origen portugués, acumuló los cargos de tesorero, consejero de Estado y sumiller de corps, cargo que le facilitará el acceso directo a los aposentos y a la intimidad del monarca. Ruy Gómez habrá de convertirse después en el jefe de una de las dos facciones más importantes de la Corte, apareciendo como un verdadero privado de don Felipe y siendo así conocido por ello como *rey Gómez.*

---

[26] *Relazione di Bernardo Navagero, ritornato ambasciatore da Carlos V nel luglio 1546.* En ALBERI, *Relazioni,* I, págs. 344-346.

[27] Lorenzo VANDER HAMMEN y LEON, *Don Filipe el Prudente, Segundo de este nombre, Rey de las Españas y Nuevo Mundo*, Madrid, 1625, pág. 5.

Eraso, el secretario, amigo de Ruy Gómez, pertenecerá a esa facción. La otra estuvo encabezada por el Duque de Alba, formando parte de ella, además de importantes nobles, el secretario del Consejo de Estado Gonzalo Pérez. Felipe II, a pesar de la amistad que tenía con Ruy Gómez desde la juventud, actuó a modo de árbitro sin inclinarse ostensiblemente por unos u otros.

Al regresar el rey a España, Eraso era su secretario principal, convirtiéndose en titular de las secretarías de los Consejos de Hacienda, Ordenes, Cámara de Castilla e Indias, es decir, de una parte muy considerable de la máquinaria polisinodial. Otro secretario, Juan Vázquez de Molina, procedente del reinado anterior y que había permanecido en la Península al frente de la llamada «Secretaría de Estado y Guerra de España», tuvo que doblegarse ante el Eraso recién llegado. Este mismo Eraso prepararó entonces la minuta de *La orden que queremos y es nuestra voluntad que se tenga, guarde y cumpla de aquí adelante en los negocios de Castilla*, anotada y corregida por don Felipe en julio de 1559, que constituirá una buena parte de su programa de gobierno[28].

Por la relación de un embajador veneciano, Antonio Tiepolo[29], conocemos la vida y hábitos del rey a mediados de los años sesenta. Por la mañana, recibe a los embajadores antes de salir a oír misa. Tras el almuerzo en público, atiende a los que acuden con súplicas y demandas, que se entregan al secretario correspondiente. De los asuntos de Estado y Guerra, un consejero le hace relación por separado. Por la mañana, entre la misa y el almuerzo, o a última hora de la tarde, e incluso tras la cena, el rey debió despachar con los secretarios.

Con el inicio de la década de los sesenta triunfa en toda regla el grupo ebolista, con Ruy Gómez como consejero principal y Eraso de titular de varias secretarías. Sin embargo, poco después se inicia una investigación que acusa al secretario de diversos cargos, lo que concluye en 1566 con una sentencia condenatoria que ordena su destitución en alguno de los oficios más significados, y que habrá de marcar el declive futuro del clan ebolista. Ese declive se consumará con la derrota de los puntos de vista contemporizadores del grupo, y del propio Ruy Gómez, en la cuestión de Flandes, donde se impondrá la postura más radical del Duque de Alba, partidario de una intervención sin concesiones.

El ocaso de Ruy Gómez de Silva como privado y consejero principal fue seguido por la meteórica elevación al poder de Diego de Espinosa, quien llegó a ser probablemente el consejero de don Felipe con más peso institucional. A partir de 1566 Espinosa fue titular simultáneo de los dos puestos más influyentes de la monarquía, presidente del Consejo de Castilla e Inquisidor General. Luego fue

---

[28] Para todo lo relativo a la forma de despacho y a los secretarios de Felipe II, me remito a mi libro *Felipe II. El rey en el despacho*, Madrid, 2002.

[29] *Relatione del clarissimo messere Antonio Tiepolo, ritornato ambasciatore dal serenissimo re cattolico, l'anno 1567, a di 24 di settembre, en* Louis Prosper Gachard, *Relations des ambassadeurs vénitiens sur Charles Quint et Philippe* II, Bruselas-Gante-Leipzig 1856, págs. 135-162.

promovido al cardenalato a instancias del propio rey, quien le dispensó un especial tratamiento: salía a la antecámara a recibirle descubierto, no cubriéndose hasta que Espinosa lo hiciera; le sentaba en las audiencias y capillas públicas en un solio especial, llevándole en las procesiones a su derecha y otorgándole además la mitra de Sigüenza rica en rentas. El poderío de Espinosa, conocido como *el otro rey*, fue breve, pero mientras existió, el eclesiástico segoviano aparece como el segundo *privado* –tras Eboli– de un monarca nada propicio a confiarse enteramente a una sola persona, e inclinado siempre a repartir el poder. En 1572 Espinosa es exonerado de los cargos y ese mismo año muere. Eboli muere también al año siguiente, con lo que desaparece ese género de consejeros predilectos de un rey como Felipe II que preferentemente gobernó con los secretarios.

En lo que respecta a éstos, Felipe II adoptó tres medidas principales. En primer lugar consolidó la maquinaria polisinodial multiplicando las secretarías de los Consejos y despachando por escrito con quienes estaban al frente de ellas. En segundo lugar potenció el papel de los Secretarios de Estado (o del Consejo de Estado) y Guerra (del Consejo de Guerra), y el de algún otro organismo como la Junta de Obras y Bosques, despachando *a boca* y por escrito con ellos. En tercer lugar, consolidó la secretaría privada, con un único titular que sirvió de nexo entre su persona y la red de los Consejos.

La primera medida –la multiplicación de las secretarías de los Consejos– fue un fenómeno llamativo que se realizó principalmente en la última etapa del reinado. Felipe II recibió un Consejo de Estado con una única secretaría, pero a la muerte de Gonzalo Pérez, en 1567 la dividió en dos (Norte e Italia) que fueron entregadas a Gabriel de Zayas y a Antonio Pérez. El Consejo de Guerra, con una única secretaría hasta 1586, tuvo desde esa fecha dos, de Tierra y Mar. El Consejo de Hacienda tenía también una secretaría, pero a fines del reinado, en 1596, fue fraccionada en dos, con la divisoria geográfica entre ellas del río Tajo. Otra secretaría tenía el Consejo de Cámara de Castilla, que se vio convertida en tres (Justicia, Cámara y Patronato) en 1588. y lo mismo cabe decir del Consejo de Italia, con una secretaría hasta 1595, y tres de Nápoles, Sicilia y Milán desde entonces.

La potenciación de los Secretarios de Estado y Guerra, en segundo lugar, fue también clara. Los secretarios de Guerra fueron gente tan significada como Juan Delgado, Andrés de Prada, Esteban de Ibarra, etc., con quienes Felipe II intercambió infinidad de billetes y papeles. A su vez, los secretarios de Estado se situaron en la cúspide del aparato administrativo y gozaron de la máxima confianza del monarca, contándose dos de ellos (Antonio Pérez y Juan de Idiáquez) entre sus colaboradores predilectos. Felipe II distinguió así con consideración y afecto a Antonio Pérez, pese a sus orígenes oscuros como hijo de clérigo, aunque a la muerte de su padre Gonzalo el rey se negó a darle la secretaría de Estado en su totalidad *por ser mozo derramado*, es decir, en palabras del cronista Cabrera de

Córdoba[30], carente de virtud y recogimiento. Los acontecimientos subsiguientes al asesinato de Escobedo, que Antonio Pérez debió ordenar con conocimiento y consentimiento del rey, empeoraron progresivamente la situación del secretario hasta su arresto y procesamiento, con el desenlace de la huida a Aragón, primero, y posteriormente al extranjero, con lo que la amistad del monarca se trocó en persecución y condena[31]. Mucho más estable y profunda fue la admiración y respeto que Felipe II tuvo hacia don Juan de Idiáquez, una de las dos personas (junto al consejero portugués Cristobal de Moura) a las que el rey se refirió siempre con el *don* por delante. Este Idiáquez fue embajador en Génova y Venecia, incorporándose luego a la Corte como secretario de Estado entre 1579 y 1586, para desempeñar en esos años al tiempo, y con la total confianza del rey, las dos secretarías de Norte e Italia. y en cuanto al alza institucional de la Junta de Obras y Bosques, encargada de los jardines, palacios, residencias y propiedades regias, y especie de Patrimonio Nacional de entonces, es explicable por el interés personal de Felipe II, aficionado a las construcciones y a las obras de reparación y mantenimiento que seguía día a día, lo que significó que el secretario de esa Junta (durante muchos años Pedro de Hoyo) se convirtiera en interlocutor habitual del monarca, y por lo mismo en hombre sumamente influyente.

La consolidación de la secretaría privada –tercer ámbito de acción del rey en el mundo burocrático– tuvo lugar a la muerte de Espinosa en 1572. El que había llevado los delicados papeles de Estado del cardenal, y fuera su secretario particular, un oscuro eclesiástico llamado Mateo Vázquez, se autopostuló como secretario del propio monarca. Los orígenes y *status* social de Mateo Vázquez no eran ciertamente muy brillantes, pues al igual que Antonio Pérez debió ser hijo de clérigo, pero eso a Felipe II no parecía importarle gran cosa con tal de que el interesado fuera trabajador y discreto. Así que tras un astuto billete de Vázquez a principios de 1573 («No parece... que tiene Vuestra Magestad secretario propio, de que resulta no poder escusar de leer y scrivir muchas cosas y desta ocupación y trabajo se podrían temer en la salud el daño que la experiencia a mostrado siempre en los que más tratan papeles»), Felipe II aceptó la propuesta y le convirtió en su secretario.

Desde entonces hasta su muerte en 1591 Mateo Vázquez desempeñó en solitario la secretaría privada del monarca, convirtiéndose como comentaron algunos en el *archisecretario*, o, como decían otros, en la peana que necesariamente había que adorar para llegar al santo escondido en El Escorial. En tal situación privilegiada Mateo Vázquez entró en conflicto con los secretarios de Estado, que tenían parejo poder y también acceso personal al monarca, siendo especialmente

[30] *Felipe II, Rey de España*, 4 vols., Madrid, 1876-1877.

[31] Sobre la vida de Antonio Pérez sigue siendo indispensable la magistral biografía de Marañon, *Antonio Pérez (El hombre, el drama, la época)*, 2 vols., 8.ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1969.

virulento su enfrentamiento con Antonio Pérez. A la muerte de Vázquez, esa secretaría privada pasó a su cuñado, el catalán Jerónimo Gasol, uno de los pocos casos de secretario de esa región que alcanzó notoriedad. Hubo pues, junto a la pléyade de los secretarios de los Consejos, la línea única del secretario privado, interlocutor cotidiano del rey, en el que confluían buena parte de las consultas, representaciones, cartas y billetes dirigidos al monarca.

En tan profusa red política y administrativa, los papeles ascendían desde las secretarías de los Consejos a las altas instancias del monarca que despachaba con el secretario privado. Ahora bien, la misma naturaleza de los negocios, que afectaban a más de un Consejo y debían ser vistos e informados por cualquiera de los organismos afectados, y el carácter inquisitivo y dubitativo del rey, que devolvía peticiones y consultas para recabar un nuevo dato o precisar una nimiedad dudosa, tornaron el despacho en algo sumamente complejo. Así lo comentaría, en tono sarcástico, un noble de la época, el Conde de Portalegre:

> «Quanto a la menudencia con que Su Magestad tratta los negocios más menudos, años ha que entendemos que es materia de lástima, porque perder el tiempo para no ocuparle, eso es lo que los hombres llaman pasatiempo, mas ocuparle para perderle cosa es a que no se puede poner el nombre que merece»[32].

En los últimos años, la crisis de salud del rey impuso otro estilo de gobierno. A raíz de las Cortes de Monzón de 1585 se instituyó una Junta para ayudarle en las tareas de gobierno, que viene siendo conocida como *Junta de Noche* por el testimonio aislado de un cronista de la época, pero que en términos técnicos, en sus propios papeles y documentos, aparece sencillamente como *la Junta*. Compuesta al principio por cuatro consejeros y un secretario (Juan de Zúñiga, Cristóbal de Moura, Juan de Idiáquez y el Conde de Chinchón, con Mateo Vázquez como secretario), ese organismo fue la primera gran Junta de Gobierno central de la historia moderna de España.

La Junta revisaba una a una las consultas de los Consejos, remitiendo finalmente los papeles al rey a través del secretario de la Junta, que era, al tiempo, secretario privado del monarca. De cómo despachaba Felipe II con ella da testimonio un documento de la época, según el cual los pareceres de sus miembros eran apuntados o comunicados al rey por Mateo Vázquez, y cuando a éste se lo impedía la gota, por los mismos consejeros a las horas que les estaban señaladas: «a D. Cristóbal en despertándose, dándole la camisa y estregándole los pies, todo el rato y tiempo que era menester; al de Chinchón después de comer, un rato; a Idiáquez a la tarde hasta anochecer, y llevaba cada cual su minuta o memoria de lo que consultaba, y lo que el Rey resolvía se quedaba con ello S. M.»[33].

---

[32] En mi libro, *Felipe II: el rey en el despacho*, pág. 587.

[33] *Felipe II: el rey en el despacho*, págs. 339-340.

Tras diversas alternativas al desaparecer Zúñiga en 1586 y enfermar el Conde de Chinchón, los miembros de esa Junta se vieron reducidos a dos, que trabajaban con Mateo Vázquez como secretario hasta su muerte en 1591 y desde esa fecha con Jerónimo Gasol. Como escribía el embajador Tomás Contarini en la relación presentada en 1593 a su regreso de España, «todo el peso del gobierno, tan difícil, de la Monarquía, en los asuntos de mayor importancia, descansa en tres personas solamente: el rey, don Juan Idiáquez y don Cristóbal de Moura». A la vista de esta situación más que dificultosa, se procedió en 1593 a una reforma que dio entrada al sobrino del rey, el archiduque Alberto, traído de Portugal, al marqués de Velada y al Príncipe mismo para que se iniciara en los asuntos de gobierno. Esa Junta habría de reunirse en los aposentos del Príncipe y bajo su presidencia tres horas por las tardes. Ahora bien, la reforma no significó un radical apartamiento de don Felipe ante la presencia del Príncipe, pues el rey siguió despachando y refrendando documentos, atribuyéndose además en exclusiva las provisiones eclesiásticas, encomiendas, hábitos y oficios de justicia. Así siguió hasta 1596 o 1597, cuando ya le fue imposible rubricar y firmar, y autorizó al Príncipe a hacerlo en su nombre, mientras la Junta continuaba las habituales sesiones de trabajo. Antes de morir, don Felipe recomendó a su sucesor que contara con Moura y con otros colaboradores, insistiendo en que el Príncipe se sirviera de muchas personas, como él había hecho, sin entregar la confianza a una sola. «Pidiole mucho –comenta Porreño– que no se dexasse governar de otro y le nombró algunos ministros que tenían aquellas partes de gran experiencia y juicio»[34].

II. SIGLO XVII: EL GOBIERNO DEL REY CON VALIDOS, CONSEJOS, JUNTAS Y SECRETARIO DEL DESPACHO UNIVERSAL

A) El Rey, Validos y Primeros Ministros

Al morir Felipe II sucedió exactamente lo contrario de lo que él había deseado y previsto. Su hijo, Felipe III, llamó inmediatamente a la Corte al Marqués de Denia y luego Duque de Lerma, asociándole al poder y haciéndole depositario de toda su confianza. La Junta desapareció y se volvió en exclusiva al régimen de Consejos, todo bajo el dominio y control del Duque. Se iniciaba así la época de los Validos, pues si bien es cierto que estos personajes ya habían aparecido ocasionalmente antes (Alvaro de Luna) o aparecerán también después (Godoy), en el siglo XVII el gobierno por Validos se convierte en una realidad institucional

[34] Baltasar Porreño, *Dichos y hechos del Señor Rey Don Felipe Segundo, el prudente, potentíssimo y glorioso monarca de las Españas y de las Indias*, edic. de Paloma Cuenca, Madrid, 2001, pág. 71.

permanente, y es objeto de justificación o crítica por los teóricos de la política. De esta suerte, Felipe III, Felipe IV y Carlos II gobernarán sucesivamente a través de un personaje principal que primero aparece como Privado o Valido, y más tarde ocasionalmente como Primer Ministro.

Ahora bien, ¿cuáles son las características institucionales del Valido?; ¿en que se diferencia del individuo episódicamente poderoso?; ¿cuál es la distinción –si la hay– entre Privados y Validos?; ¿cómo fueron vistos por los teóricos o por los propios súbditos, y como juzgaron éstos el hecho de que el rey delegara o compartiera el poder?. Analicemos en primer lugar estos problemas de carácter general, para pasar luego revista a lo sucedido en cada reinado.

Cabe afirmar que dos notas caracterizan la figura institucional del Valido. De una parte, la amistad íntima con el rey, o más bien el hecho de que el Valido llega al poder precisamente a través de esa amistad, y no mediante la fuerza o cualquier otro procedimiento. De otra, la intervención directa en los asuntos de gobierno. Aplicando ambos parámetros a la serie de influyentes y poderosos personajes que desfilan por la Corte española del siglo xvii, cabe fijar el catálogo de los Validos en los siguientes seis nombres: Lerma y Uceda con Felipe III; Olivares y Haro con Felipe IV, y Nithard y Valenzuela con Carlos II[35]. Los Validos, pues, alcanzan el poder por la designación voluntaria, gratuita y amistosa del monarca, y en base a ello dirigen la maquinaria de gobierno. Por eso no deberían tenerse como Validos a algunos otros personajes que gobiernan en el reinado de Carlos II: a don Juan José de Austria, que se hizo con el poder no a través de la amistad con el rey sino por la pura fuerza, o a Medinaceli y Oropesa que lo obtuvieron mediante la presión de partidos y camarillas cortesanas.

Según indicamos en otro lugar[36], privado es la persona que tiene acceso al monarca y disfruta de su amistad y confianza, y en base a ello controla determinados resortes del gobierno. Consecuentemente puede haber uno o varios *privados.* En cambio, la calificación de *Valido* suele hacer referencia al exclusivismo de esa amistad y confianza, y por ende al exclusivismo también en el poder y el mando. Podríamos así decir, en base a los textos de la época, que cuando el Privado es uno, ese Privado es tenido por Valido, o, por lo mismo, que un monarca puede tener varios privados pero no puede tener varios validos. De esta forma, la existencia de varios privados o consejeros de confianza nunca había planteado problemas mayores; sí, en cambio, que todo el poder fuera acaparado por una sola persona.

En 1543 Carlos V había aconsejado a su hijo Felipe: «tratad los negocios con muchos, y no os ateys ni obligueis a uno solo; porque aunque es más descansado,

---

[35] Francisco Tomas y Valiente, *Los Validos en la Monarquía española del siglo xvii,* 2.ª ed., Madrid, 1982.

[36] «Privados, Validos y Primeros Ministros», introducción al libro colectivo, por mí coordinado, *Los Validos*, ed. Dykinson, 2004.

no os conviene... porque luego dirán que sois gobernado»[37]. y algo parecido, según hemos visto, aconsejó el mismo Felipe II a su hijo Felipe III. Felipe II había tenido ciertamente *privados* ocasionales –Eboli, Espinosa–, pero ninguno de ellos monopolizó en exclusiva el poder, que el rey compartió con otros consejeros o con poderosos secretarios. Pero a la entrada del siglo xvii todo cambió. Los influyentes consejeros del reinado anterior fueron apartados o destituidos de sus cargos, y Lerma aparece como único confidente del monarca y dirigente máximo de la maquinaria de la Administración. Ciertamente, él y los otros validos que le siguen, acostumbraron a desempeñar uno o varios cargos en esa estructura polisinodial, y de ordinario fueron consejeros de Estado, pero lo verdaderamente definitorio no fue eso, sino el hecho de disfrutar de la confianza absoluta del monarca y mandar sobre Consejos y secretarios. En suma, lo que llamó la atención al entrar a gobernar Felipe III no fue que el rey tuviera amigos y hombres de confianza, sino que sólo tuviera uno, de suerte que por ello un buen conocedor del mundo palaciego como el conde de Portalegre escribió entonces: «Es verdad que se han trocado los negocios y estilos de la Corte de pies a cabeza».

De esta suerte, si la inmensa mayoría de los autores estuvo de acuerdo en que el rey tuviera amigos o privados que disfrutaran de parcelas de poder, muchos menos fueron los defensores del privado único, favorito real o valido. En todo caso no faltaron autores que justificaran también esa privanza exclusiva o valimiento. Tal fue el caso de fray Pedro de Maldonado en su *Discurso del perfecto privado*, en el reinado de Felipe III, o de Juan Baños de Velasco, con su obra *El ayo y maestro de Príncipes, Séneca en su vida*, en el de Carlos II. El propio Quevedo, que escribe reinando Felipe IV, tras dar por sentado en su *Política de Dios y gobierno de Cristo* que los reyes habían de tener criados acreedores de distinta confianza y responsabilidad, y a los que dispensarían mayor o menor afecto, llega a admitir que «entre ellos podrá ser que uno solo sea dueño de la voluntad del Príncipe».

Observemos también que con el tiempo algunos de estos personajes aparecen con el título de Primer Ministro, lo que nos lleva a una cuestión de interés cual es la semejanza o diferencia institucional del Valido y del Primer Ministro. En relación con ello parece posible afirmar que ser valido –como ser amigo del rey, o, mejor dicho, como ser único gran amigo del rey– es un fenómeno de hecho, extrainstitucional, aunque se proyecte a dirigir la maquinaria del Estado. Por eso no hay título de Valido, ni el Valido como tal tiene sueldo ni rango determinado en la Administración pública que dirige, ni figura como tal en el *ranking* de precedencias u honores. Todo eso les corresponde, a quienes ostentan el valimiento, en función del otro cargo o cargos que desempeñan (Condestable, Sumiller de

[37] Instrucción secreta de 6 de mayo de 1543. En Francisco de Laiglesia, *Estudios históricos (1515-1555)*, Madrid, 1918.

Corps, consejero de Estado, etc.), pero no en función de ser Validos. El título de Primer Ministro viene a suponer la institucionalización del valimiento. Es decir, que la figura amorfa e inaprensible del Valido cuaja institucionalmente en la de Primer Ministro.

Veamos ahora cómo fue esa asociación al poder regio en los tres reinados de la centuria.

1. *Felipe III*

El 13 de septiembre de 1598 muere Felipe II. Según la narración del cronista Cabrera de Córdoba, «llegó su Majestad del Rey nuestro señor hasta entrar en la bóveda con el cuerpo de su padre, donde por su mandado el Marqués de Denia, a quien su Majestad ha hecho Duque de Lerma, y de su Consejo de Estado, y su camarero mayor, sumiller de corps, caballerizo mayor y comendador mayor de Castilla... hizo la entrega del cuerpo de su Majestad a fray García de Santa María, prior de dicho convento»[38]. Como se ve, producido el desenlace, Felipe III llama a su amigo marqués; le hace duque; le nombra para relevantes cargos políticos y palaciegos, y hace ostensible su predilección por él asociándole al acto de entrega del cadaver de su propio padre. A partir de entonces resultó meridianamente claro que Lerma era la segunda persona de la monarquía, tras el rey, quedando con este acto inaugurada la etapa histórica de los validos de los Austrias.

Lerma mantuvo esa privilegiada situación durante dos décadas, desde 1598 hasta 1618. Ahora bien, respecto a los poderes que recibió al hacer acto de presencia en la Corte, se ha venido afirmando (en base a lo que dijo en su día el historiador Leopoldo von Ranke, y luego repitieron quienes se ocuparon de estas cuestiones, entre ellos Tomás y Valiente, estudioso de los Validos) que en 1598 el rey delegó su firma en Lerma[39], con lo que se habría llegado a una situación insólita, cual es la de que la firma del Valido valiera tanto como la firma del propio rey. De ser esto así, Lerma habría sido objeto de una distinción sin precedentes antes y sin consecuentes después, convirtiéndose no solamente en valido, sino en valido con unos poderes extraordinarios que nadie nunca tuvo.

Sin embargo, esto no fue así, pues, según creemos haber demostrado[40], la afirmación procede de un equívoco del historiador alemán que no se corresponde con la realidad de los hechos, habida cuenta de que en las cartas, papeles y documentos de la época ni el rey habla nunca de haber delegado la firma, ni Lerma

---

[38] *Felipe II, rey de España*, 4 vols., Madrid, 1876-1877; en IV, pág. 32.

[39] En su obra *La Monarquía española de los siglos* XVI *y* XVII (México, 1946, pág. 79), RANKE escribió: «el primer acto del rey (Felipe III) fue recibir juramento de Lerma, su primera orden, una orden sin igual, fue que la firma de Lerma valiera tanto como la propia firma del rey». Acepta esa afirmación TOMAS y VALIENTE en su libro *Los Validos en la Monarquía española del siglo* XVII.

[40] En el estudio, «Los poderes de Lerma», en *Administración y Estado en la España moderna*, págs. 275-325; reproducido en el libro colectivo *Los Validos*, págs. 121-175.

de haber sido beneficiado con ello, ni ningún contemporáneo asegura cosa tan extraordinaria, que por lo demás, de ser cierta, tendría por su propia naturaleza que haber sido pública y notoria a todos. Lo que en verdad sucedió fue que desde el primer momento Felipe III hizo patente que su amigo y confidente era Lerma, amén de distinguirle con los cargos que antes vimos.

En sus veinte años de valimiento hay que distinguir dos etapas: antes y después de 1612. En ese año, el 23 de octubre, Felipe III se vio precisado a dirigir la siguiente cédula a los Consejos:

> «Desde que conozco al duque de Lerma, le he visto servir al rey mi señor y padre, que aya gloria, y a mí con tanta satisfacción de entrambos que cada día me hallo más satisfecho de la buena quenta que me da de todo lo que le encomiendo y mejor servido del; y por esto, y lo que me ayuda a llevar el peso de los negocios, os mando que cumplais todo lo que el duque os dixere o ordenare, y que se haga lo mismo en ese Consejo, y podrásele también dezir todo lo que quisiere saber del, que aunque esto se ha entendido assí desde que yo subcedí en estos Reynos, os lo he querido encargar y mandar agora.»

Esta cédula, dirigida a los Consejos, hace ver que el poder de Lerma entonces se había debilitado o era discutido, lo que obliga al rey a recordar que se le obedezca y se le informe. Eso, dice el texto, «se ha entendido assí desde que yo subcedí en estos Reynos», pero el rey lo va a «encargar y mandar agora», lo que evidentemente prueba que no hubo delegación de firma ni se mandó nada en 1598. Es ahora, en 1612, cuando el monarca se ve precisado a ordenar que se obedezca e informe a su Valido, lo que a todas luces tampoco significa que le delegue la firma. Antes y después, de 1598 a 1618, Lerma mandó siempre en todos sus billetes y cartas en nombre del rey y no en virtud de una autoridad propia consiguiente a la firma presuntamente delegada.

En la primera etapa Lerma mandó de forma absoluta y sin problemas, hasta que éstos surgieron y el rey tuvo que dar la orden de 1612. En la segunda, a partir de este año, el poder se torna más problemático, y ya insostenible desde su nombramiento como cardenal en marzo de 1618. Antes Lerma había presentado su dimisión, pero cuando a fines de ese año, por cédula de 15 de noviembre, fue efectivamente cesado, recibió la noticia con consternación. El rey manda en esa cédula que a partir de entonces todas las mercedes y ordenes las rubricará él, y que cese la comunicación de los Consejos con el Duque. Éste se retira a Lerma, pasando la privanza a su hijo mayor, Cristobal Gómez de Sandoval Rojas y la Cerda, primer duque de Uceda.

Uceda, pese al parentesco, había liderado en la Corte la facción contraria a Lerma en connivencia con el dominico y confesor del rey fray Luis de Aliaga. Así su poder se fortaleció progresivamente, sobre todo desde abril de 1618, cuando, como consecuencia del capelo concedido a su padre, se hizo cargo de los oficios

palatinos que él desempeñaba. La privanza, sin embargo, una vez obtenida no duró mucho, pues la muerte de Felipe III en 1621 llevó consigo la caída de Uceda, quien el mismo día del fallecimiento, el 31 de marzo, entregó los papeles y «el manejo de los negocios» a don Baltasar de Zúñiga. Felipe III murió arrepentido por haber abandonado el gobierno en manos de otros, pero el sistema siguió y Zúñiga se hizo cargo del valimiento por orden expresa del nuevo rey.

2. *Felipe IV*

Con el acceso al trono de Felipe IV, dos personajes de la misma familia, tío y sobrino, don Baltasar de Zúñiga y el Conde de Olivares, aparecen en la escena política con opción al valimiento. Olivares era ya amigo y confidente, como gentilhombre suyo, del príncipe Felipe antes de ser rey, por lo que es posible que el nombramiento de Zúñiga se debiera a una estrategia de su sobrino que prefirió mantenerse al principio en segundo plano. Desde luego es clara la ascendencia y fuerza de Olivares al morir Felipe III. Según la anécdota que recoge Marañón[41], «cuando Uceda... vagaba consternado por los alrededores de la cámara regia encontró, poco antes de la muerte del Rey, a Olivares. *¿Cómo van las cosas del Príncipe?*, le preguntó; y Don Gaspar, sin poder reprimir la ambición satisfecha, respondió *Todo es mío. ¿Todo?*, replicó el Duque. *Todo, sin faltar nada*, dijo el Conde».

En esta situación, según relata un embajador de la época, Olivares dio a don Baltasar «el peso de las consultas y gobierno, quedándose él con todo lo que de adentro de Palacio pertenecía». En los primeros días de gestión de Zúñiga, Olivares permaneció apartado, pero en unos meses le vemos actuar ya en el gobierno, con lo que Zúñiga actúa a modo de valido oficial y Olivares de verdadero. En todo caso esta ficción duró poco, pues el valimiento oficial del tío habría de mantenerse tan solo año y medio, desde el 31 de marzo de 1621 al 7 de octubre de 1622, fecha en que la que Zúñiga desapareció víctima de una enfermedad tan rápida que, en comentario de Quevedo, «visitarle enfermo y acompañarle muerto se hizo con unos propios pasos». A raíz de esto, según señala cierta relación de entonces, «mandó Su Magestad al Conde de Olivares tomase los papeles que tenía don Baltasar; y aunque rehusó se lo mandó segunda vez. Con que hubo de obedecer»[42].

Con independencia de juicios positivos o negativos sobre su gestión, es indudable que Olivares, a diferencia de otros muchos validos, fue un auténtico hombre de Estado, que adoctrinó al rey sobre lo que debía o no hacer. Un hombre de Estado con ideas, planes y proyectos sobre la política nacional e internacional,

---

[41] *El Conde-Duque de Olivares (La pasión de mandar)*, 3.ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1952, pág. 44.

[42] En Tomas y Valiente, *Los Validos*, págs. 13-14.

aunque las más de las veces unos y otros abocaran al fracaso[43]. Su visión del gobierno de España pasaba por la uniformización de aquella monarquía heterogénea, en base a las leyes de Castilla, para facilitar un buen gobierno que él veía comprometido por las peculiaridades de Cataluña y de la Corona de Aragón. Tal como le sugirió a Felipe IV en el Gran Memorial de 1624:

> «Tenga V. Majd. por el negocio más importante de su Monarquía el hacerse rey de España; quiero decir, señor, que no se contente V. Majd. con ser rey de Portugal, de Aragón, de Valencia, conde de Barcelona, sino que trabaje y piense con consejo maduro y secreto por reducir estos reinos de que se compone España al estilo y leyes de Castilla, sin ninguna diferencia en todo aquello que mira a dividir límites, puertos secos, el poder celebrar cortes de Castilla, Aragón y Portugal en la parte que quisiere, a poder introducir V. Majd. acá y allá ministros de las naciones promiscuamente y en aquel temperamento que fuere necesario en la autoridad y mano de los consellers, jurados, diputaciones y consejos de las mismas provincias en cuanto fueren perjudiciales para el gobierno y indecentes a la autoridad real, en que se podrían hallar medios proporcionados para todo, que si V. Majd. lo alcanza será el príncipe más poderoso del mundo»[44].

Con esta propuesta de castellanización de la monarquía, Olivares pretendía sobre todo fortalecer el poder real. No se trataba, además, de hacer algo de manera urgente e inmediata bajo su privanza, sino de instruir al rey, dada su juventud, para que tuviese un norte político claro en los años futuros cuando el propio Conde-Duque desapareciera. Así, tras el texto que hemos reproducido, Olivares anotaba que «todo esto no es negocio que se puede conseguir en limitado tiempo», y en el oficio de remisión del Gran Memorial, fechado el 25 de septiembre de ese año 1624, escribía al rey: «Espero que V. Majd. se hallará servido deste pequeño trabajo y que después de muchos años pasados, y después de muerto yo, hallará V. Majd. en estos breves renglones algunas máximas ciertas, y rastros de la fidelidad, celo y amor deste humilde criado y esclavo de V. Majd. que guarde Dios siglos enteros para bien de la Cristiandad y destos reinos».

Olivares actuó como Valido durante veintiún años, desde 1622 a 1643. Los primeros tres lustros hizo gala de un poderío firme y creciente, pudiendo situarse su apogeo en 1638, cuando tuvo lugar la batalla de Fuenterrabía, pero el último lustro fue de deterioro y desprestigio en los tres frentes principales de la política interior: la guerra de Cataluña, la guerra de Portugal y la conjuración de Andalucía. Su enfrentamiento con la nobleza, a la que nunca profesó considera-

---

[43] Un completo estudio de la vertiente política del Valido se encuentra en la biografía de J. H. Elliott, *El Conde-Duque de Olivares*, ed. Crítica, Barcelona, 1990.

[44] Este Gran Memorial figura en la obra de John H. Elliott y José F. de la Peña, *Memoriales y cartas del Conde Duque de Olivares*, 2 vols., ed. Alfaguara, 1978-1981; I, págs. 49-100; el texto citado, en pág. 96.

ción ni simpatía, tuvo como correlato el hecho del protagonismo de los nobles en los movimientos de separación, pues, como ha escrito Marañón[45], «la desmembración de España la realizaron o la intentaron realizar estos nobles, a los que fácilmente tomaba la plebe 'por cabeza'; los Guzmanes y Braganzas en Portugal; Medina-Sidonia y Ayamonte en Andalucía; Híjar en Aragón, etc.».

Como en el caso de Lerma, podemos preguntarnos si destituyó el rey al Valido o fue éste quien abandonó el gobierno. Tras los desastres, Olivares pidió licencia a Felipe IV «para irse a su estado de San Lucas», a lo que el monarca, dubitativo, queriéndolo y no queriéndolo, respondió: «Tan lejos, no, conde; más cerca sí». Al fin el monarca accedió al permiso solicitado (17 de enero de 1643), consumándose el cese por una comunicación al Consejo de Cámara el día 24.

La caída de Olivares fue distinta a la de Lerma en el sentido de que el sucesor del Conde-Duque, a diferencia del de Lerma, no participó directamente en su derrocamiento, aunque es posible que no estuviera muy lejos de alguno de los movimientos conspiratorios. Además Felipe IV había decidido, tras la salida de Olivares, gobernar en solitario sin ayuda de valido («Con esta ocasión me ha parecido advertir al Consejo que la falta de tan buen Ministro no la ha de suplir otro sino yo mismo», rezaba el decreto de exoneración del Conde-Duque), pero tales propósitos no duraron mucho, y al igual que tras Zúñiga eligió a su sobrino Olivares, tras Olivares recurrió a su sobrino Haro.

Felipe IV –y es lo que nos interesa aquí– consideraba como obligación suya gobernar por sí solo, que era además a lo que le instaba machaconamente su interlocutora sor María, la monja de Agreda[46]. Por eso transcurrieron unos meses hasta que Haro entró en los negocios, y mucho más tiempo hasta que el rey reconoció públicamente al nuevo Valido. De hecho, fue en carta de fecha tan tardía como 30 de enero de 1647, cuando Felipe IV confesó a sor María su necesidad de un *ministro principal* o *criado confidente*, habida cuenta de que los reyes «no pueden por sí solos obrar todo lo necesario». Felipe IV, como ha señalado Gambra[47], pretendió encubrir esa recurrente práctica del valimiento con una doble excusa: la de que él trabajaba –«No rehúso trabajo alguno... estoy continuamente sentado en esta silla con los papeles y la pluma en la mano»–, y además la de que Haro no era un Valido al uso, es decir que absorbiera absolutamente su confianza y voluntad, sino un muy querido colaborador, pero un colaborador más.

Don Luis de Haro, con Lerma y Olivares, cierra la trilogía de los grandes validos del siglo XVII. Los tres disfrutaron de la confianza regia durante mucho tiempo, aproximadamente veinte años cada uno. La peculiaridad de Haro fue ser

---

[45] *El Conde-Duque de Olivares*, pág. 96, nota 19.

[46] Carlos SECO SERRANO, *Cartas de sor María de Jesús de Agreda y de Felipe* IV. *Edición y Estudio preliminar de–—, en Epistolario español,* IV (BAC, CXXXII).

[47] «Don Luis Méndez de Haro, el Valido encubierto», en *Los Validos*, 277-309; referencia en pág. 282.

el único que murió –en 1661– sin perder el favor real. Además él aparece por vez primera en un documento oficial –el texto de la Paz de los Pirineos– como *primero y principal ministro*[48], lo que constituirá un anticipo del fenómeno antes mencionado de institucionalización del valimiento.

Muerto Haro, Felipe IV consiguió resistir a la tentación de reemplazarle, y gobernó por sí mismo los cinco años que transcurrieron hasta su muerte. Ciertamente, nada más desaparecer don Luis, el rey había manifestado esos buenos propósitos: «Yo ya tengo edad para abrir los ojos, y cualquier cosa que necesitare de remedio en mis servicios, avísemenla y adviértanmela, que yo oiré con todo cuidado a quien me advirtiese lo que conviniere, y sabré remediar lo que necesitase de remedio, que no ha de ser como hasta aquí». Con estas palabras hacía referencia el rey a que habría de tener no uno sino varios consejeros. Se había recuperado así el principio del gobierno personal del monarca.

3. *Carlos II*

Cuando murió Felipe IV, el 17 de septiembre de 1665, su sucesor el príncipe Carlos tenía solo cuatro años. y bien fuera simplemente por esta circunstancia, o quizás por evitar que él o su madre doña Mariana de Austria cayeran bajo el dictado de un nuevo valido[49], el caso es que Felipe designó en su testamento a doña Mariana tutora, pero asistida por una Junta, de Estado o de Gobierno General, que habría de reunirse a diario en palacio y que iba a estar compuesta por una serie de notables del reino: el presidente del Consejo de Castilla, el vicecanciller de Aragón, el arzobispo de Toledo y el Inquisidor General, en razón de sus cargos, más un grande y un consejero de Estado. Aquella Junta constituía la segunda Junta de Estado o Junta de Gobierno General de los Austrias (tras la llamada *Junta de noche,* en el reinado de Felipe II), y estaba formada por personajes representativos de las principales funciones del gobierno. Se dieron así cita en ella un político –el Conde de Castrillo–; un diplomático –el Conde de Peñaranda–; un jurisconsulto –Crespí de Valldaura–; un militar –el Marqués de Aitona–, un alto eclesiástico –el cardenal Folch de Cardona y Aragón–, y un burócrata, el secretario Blasco de Loyola. La Junta daba cabida, de otro lado, a una representación de los diversos reinos de la monarquía: Castrillo era andaluz, Valldaura valenciano, Peñaranda salmantino, Aitona y Cardona catalanes, y Loyola vasco[50].

La reina regente comenzó a gobernar con ayuda de la Junta, declarando ella misma que no quería «valido ni valida». Pero enseguida, ante los enfrentamien-

---

[48] Ver ese texto en Tomas y Valiente, *Los Validos*, apéndice IX, págs. 174-175.

[49] Tomás y Valiente cree –y la hipótesis es plausible– que Felipe IV estableció en su testamento una Junta de Gobierno precisamente para evitar la presencia de un nuevo Valido *(Los Validos*, pág. 18).

[50] Escudero, «Rey, ministros y grupos políticos en la España de los Austrias», en *Administración y Estado en la España moderna*, 515-529.

tos que tuvieron lugar en el supremo órgano asesor, buscó orientación y consejo en su confesor, el jesuita Juan Everardo Nithard, procedente de una modesta familia del Tirol, el cual pasó, como dice un papel de la época, «desde la celda y refectorio, al puesto de consejero de Estado, de Inquisidor General y de Primer Ministro»[51]. Con su presencia se consumó además un fenómeno de sumo interés, cual es la influencia de los confesores de los reyes en las altas instancias del poder político.

Salvados los inconvenientes de su origen extranjero, y naturalizado español, y salvado también, mediante bula papal, el obstáculo que suponía su condición de jesuita, Nithard fue nombrado Inquisidor General e integrado en la Junta de Gobierno. Pero entonces surgió un poderoso y decidido opositor, don Juan José de Austria, hijo bastardo de Felipe IV, que organizó contra Nithard una verdadera conjura, presentándose en el escenario político como líder del pueblo y candidato de la Cataluña descontenta[52]. Desde Barcelona don Juan dirigió una curiosa marcha hacia Madrid, por lo que, ante la gravedad de los acontecimientos, el Consejo de Castilla y la Junta de Gobierno propusieron a la reina la salida de Nithard, lo que efectivamente tuvo lugar en febrero de 1669. La manifestación popular aparece así, en la España del xvii, como medio de presión política, siendo Nithard destituido, según confesó la propia reina, por la *pura necesidad y la violencia, a fin de salvar la quietud pública. Nithard se convirtió* en el primer Valido depuesto en contra de la voluntad regia, y don Juan triunfó en lo que ha sido calificado por algún autor de auténtico *golpe de Estado*[53].

Don Juan sin embargo no se hizo entonces con el poder, que la reina entregó a un privado suyo, Fernando de Valenzuela, marido de una de sus camareras, que ya desde 1673 era tenido en la Corte como nuevo Valido. Hombre sinuoso e intrigante, Valenzuela se convierte en confidente y correveidile de la reina viuda, decidiendo al parecer los nombramientos en las propuestas enviadas por los Consejos, e informando a doña Mariana de cuanto sucedía y de los dichos y hechos cortesanos, por lo que habría de ser conocido como el *Duende de Palacio.* En 1675, el 6 de noviembre, Carlos II cumplió catorce años y alcanzó la mayoría de edad, lo que llevaba consigo un replanteamiento del régimen de gobierno. Desterrado momentáneamente Valenzuela, en abril de 1676 volvió a la Corte, conquistando también el favor de don Carlos. La Junta de Gobierno fue disuelta y Valenzuela, según asegura Maura, fue nombrado «Primer Ministro de Su Majestad Católica»[54], llegando a instalarse en palacio, en el cuarto del príncipe,

[51] Tomas y Valiente, *Los Validos*, pág. 19.

[52] Escudero, «Don Juan José de Austria frente al padre Nithard», en *Administración y Estado en la España moderna*, págs. 615-619.

[53] José Antonio Maravall, *Teoría española del Estado en el siglo xvii*, Madrid, 1944, pág. 306.

[54] Duque de Maura, *Vida y reinado de Carlos II*, 2 vols., 2.ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1954; en I, pág. 240.

cosa que no había hecho ninguno de los grandes Validos anteriores, y logrando en su favor una real cédula que ordenaba que los presidentes de los Consejos, excepto el de Castilla, despacharan con él. «Para saber lo que votaba cada cual –añade Maura– usurpó el flamante Primer Ministro otra prerrogativa regia, jamás hasta entonces compartida con nadie: la de asistir desde la "escucha" a las sesiones de los Consejos».

Semejante ostentación de poder, junto a la enemiga de los nobles que veían a Valenzuela (hecho Marqués de Villasierra), como un advenedizo, hicieron crecer la reacción en su contra. Los nobles redactaron un manifiesto exigiendo que se separara del monarca a su madre la reina, y que Valenzuela fuera hecho prisionero. Finalmente don Juan José de Austria consumó el proceso con un nuevo levantamiento. Valenzuela, tras refugiarse en El Escorial, fue detenido, con lo que tuvo en su contra tanto la jurisdicción secular como la eclesiástica del nuncio, quien dictó un mandamiento desterrándole por diez años a Filipinas[55]. Se consumó así un fenómeno insólito e inédito: el destierro de un Primer Ministro a ultramar, y el destierro a instancias de la jurisdicción eclesiástica. Valenzuela llegó a Filipinas el 29 de noviembre de 1679, y allí permaneció hasta que se le permitió volver, no a España, sino a México, donde un accidente casual –la coz de un caballo– le ocasionó la muerte el 7 de enero de 1692.

Don Juan José de Austria gobernó desde que entró en Madrid, el 23 de enero de 1677, hasta su muerte el 17 de septiembre de 1679, no pudiendo en rigor ser considerado como valido pues él logró el poder por la fuerza y no por la amistad y favor del monarca, con lo que prefigura más bien la figura de un moderno dictador[56]. Valenzuela aparece así como el último de los validos del XVII, ya que en los últimos veinte años de la centuria, si bien tampoco el rey habrá de gobernar por sí mismo, los dos personajes que sucesivamente mandan lo hacen en virtud de intrigas y presiones cortesanas.

El sucesor de don Juan fue el Duque de Medinaceli, octavo de este nombre, quien el 21 de febrero de 1680 recibió el siguiente título de Primer Ministro:

> «Habiendo pedido a Dios me alumbre los medios de que debo valerme, para cumplir con mi obligación en el expediente de tanto como está a mi

---

No conocemos el título de Primer Ministro de Valenzuela, pero así aparece en muchos de los documentos de la época. En el proceso que originó su caída se le acusa de que «llegó a hacer en su casa audiencia pública como Primer Ministro, recibiendo memoriales en todo género de pretensiones», lo que no sabemos si quiere decir que se hizo pasar por Primer Ministro sin serlo, o bien –lo que parece más probable– que trasladó a su domicilio la gestión pública beneficiándose de los pretendientes. Sobre ello, M.ª del Camino FERNÁNDEZ GIMÉNEZ, «Valenzuela: Valido o Primer Ministro», en *Los Validos*, págs. 353-405; ref. en pág. 387.

[55] Sobre ello, ESCUDERO, «El destierro de un Primer Ministro: notas sobre la expulsión de Valenzuela a Filipinas», en *Administración y Estado en la España moderna*, págs. 621-635.

[56] MARAVALL, *Teoría española del Estado en el siglo XVII*, págs. 305-306. M.ª Teresa MANESCAU MARTÍN, «Don Juan José de Austria, ¿Valido o Dictador?», en *Los Validos*, 447-545.

cargo, he reconocido que la formalidad del Gobierno de mi Monarquía y las ocurrencias de ahora necesitan de Primer Ministro; y habiéndole de tener, no he dudado en encargarte me ayudes en esta forma, así por tus grandes obligaciones, como por lo que en ti he experimentado; por lo cual he mandado a mi confesor, te exprese mi ánimo: y espero de tu buena ley, te sacrificarás a obedecerme, seguro de que conozco cuanto harás en esto por mi servicio. 21 de febrero de 1680. Yo el Rey»[57].

Medinaceli gobernó un lustro, pero a las dificultades de la política interior y exterior se sumó la animadversión tanto de la reina madre doña Mariana, quien no olvidaba que Medinaceli había propiciado su destierro en Toledo, como de la reina María Luisa de Orleans, enemiga de Medinaceli por varias razones y entre otras porque el Duque había destituido a su caballerizo mayor. Tan desfavorable situación le llevó sentirse incómodo y querer dimitir. En junio de 1684 había sido nombrado presidente del Consejo de Castilla don Manuel Joaquín Alvarez de Toledo y Portugal, Conde de Oropesa, quien era también consejero de Estado. «Posee (Oropesa) –según un papel de la época– un ventajoso talento, un bien templado juicio, una noticia universal de cosas prácticas adquiridas en los libros; aplicación a los negocios, facilidad en comprenderlos, claridad en explicarse, suavidad en su trato y moderación en sus costumbres. Si esto basta para ser buen Ministro, para ser buen Valido y buen Primer Ministro no basta»[58]. Según puede verse, los contemporáneos equiparaban el ser Valido y Primer Ministro, lo que confirma nuestra tesis de que el cargo de Primer Ministro significaba en realidad la institucionalización del valimiento.

El 18 de abril de 1685, Medinaceli presentó formalmente su dimisión al monarca mediante el siguiente billete:

> «Señor: el viernes de la semana pasada, puesto a los Reales pies de Vuestra Majestad, representé a Vuestra Majestad, con gran dolor mío, lo postrado que me tenían mis achaques y otras causas, que no sólo me impedían el continuar la fatiga del empleo de la mayor confianza, con que Vuestra Majestad se dignó honrarme, sino que hacían preciso, en mi conciencia y obligación, solicitar se me exonerase de esta carga, creyendo firmemente que en el estado presente convenía así al servicio y aciertos de Vuestra Majestad en su gobierno, y que mi retiro del manejo de los negocios facilitaría que la suma comprensión y santa intención de Vuestra Majestad, ayudada de los buenos consejos de tan grandes Tribunales y Ministros como Vuestra Majestad tiene, tomase Vuestra Majestad las acertadas resoluciones que hemos menester *a que se juzga puedo yo embarazar*»[59].

[57] El título fue publicado por el Duque de Maura (*Vida y reinado de Carlos II*, I, pág. 352) y, con referencias archivísticas, por M.ª Dolores Álamo Martell, «El VIII Duque de Medinaceli: Primer Ministro de Carlos II», en *Los Validos*, págs. 547-571; véase pág. 567.

[58] Duque de Maura, *Vida y reinado de Carlos II*, I, 419.

[59] Duque de Maura, *Ibidem*, pág. 421. Los subrayados son suyos.

Carlos II aceptó la renuncia de Medinaceli, y por billete secreto de 9 de junio del mismo año, dirigido a él («conociendo muchos inconvenientes en tu asistencia en la Corte que nunca se ha podido compadecer con quien ha sido Primer Ministro»[60]), le ordenó se retirara de Madrid, lo que hizo trasladándose a Cogolludo, aunque logró retornar años después a la capital para morir.

Con la salida de Medinaceli se hizo cargo de los negocios de Estado don Manuel Garci-Alvarez de Toledo y Portugal, Conde de Oropesa, perteneciente a una rama segunda de la casa de Braganza, en cuya gestión hay que anotar el saneamiento de las finanzas (con la reforma monetaria de 1686 y la presupuestaria de 1688) y el intentar reducir la burocracia en 1691[61]. Sus manejos burocráticos, en cambio, dejaron mucho que desear, pues al parecer se llevaba los papeles a casa donde permanecían, según comentó alguien, «días, meses y años». No conocemos bien cuál fue exactamente el *status* institucional de este personaje, y ni siquiera si habiendo actuado como un nuevo Primer Ministro, llegó a ser nombrado como tal. La respuesta a esta cuestión, según creemos, debe ser negativa, pues no nos consta esa titulación y nada dice de ella el rebuscado y barroco mensaje que le envió el rey el 24 de junio de 1691 apartándole del gobierno:

> «Oropesa: bien saves que me has dicho muchas veces cómo para ti no eran menester cumplimientos; y así, viendo de la manera que está esto, ques como tú sabes, y que si por juicios justos de Dios y por nuestros pecados quiere castigarnos con su pérdida, que no espero de su infinita misericordia, por lo que te estimo y estimaré mientras viviere, no quiero sea en tus manos; y assí tú verás de la manera que ha de ser, pues nadie como tú, por tu juicio y amor a mi servicio lo savrá mejor; y puedes creer que siempre te tendré en mi memoria para todo lo que fuere mayor satisfacción tuya y de tu familia, y así verás si aora te se ofrece algo, para que lo experimentes de mi venignidad y afecto a tu persona»[62].

Oropesa, en suma, no debió ser formalmente Primer Ministro aunque muchos autores le califiquen como tal. Lúcidamente advirtió Cánovas que «para distinguirse algo de su antecesor, no quiso tomar el nombre de primer ministro, guardando el de presidente de Castilla, ni gobernar solo, por lo cual compartió el

[60] El billete en Alamo Martell: «El VIII Duque de Medinaceli: Primer Ministro de Carlos II», pág. 567.

[61] Henry Kamen, *La España de Carlos II*, ed. Crítica, 1981.

[62] En Tomas y Valiente, *Los Validos*, Apéndice XV, pág. 179. Tampoco en su respuesta del día siguiente (pág. 180) hace referencia Oropesa a haber sido Primer Ministro: «Haviéndose dignado V. Magd. de desatar a mi obligación los lazos de sus reales preceptos que sujetaron mi obediencia a los ministerios en que me ha empleado V. Mgd. concediéndome su Real benignidad por la misma el desembarazo de mi retiro, juzgo en él la ociosa propiedad de la Presidencia de Italia que me mandó V. Magd. sirviese, y assí con la veneración que devo a la honrra con que V. Magd. me favoreció con ella, la pongo a los Reales pies de V. Magd. para que la confiera V. Magd. en quien pueda servirla, no deviendo yo defraudar al deseo que tengo de contribuyr al Real servicio con lo mismo que subministra mi retiro».

poder con D. Manuel de Lira»[63]. La salida del Conde de Oropesa constituyó un triunfo personal de la reina, quien habría de rodearse de la gente más pintoresca, y entre ellos de algunos alemanes como la baronesa de Berlips, apodada *la Perdiz*, o un tal Enrique Wiser, conocido como *el Cojo.* En el despacho, a Oropesa no le siguió otra persona que, con título o sin él, monopolizara el favor de Carlos II, aunque algo parecido vino a representar en los primeros momentos la figura del Duque de Montalto, quien, también según Cánovas, «sin nombre de primer ministro ni valido, llegó a serlo del todo». No obstante, por consejo de Montalto, Carlos II expidió un decreto con nombramientos importantes para varias personas. «Así –comentó también Cánovas– se pensaba tenerlos a todos contentos; y no parecía mal imaginado, ya que estaba convertida la monarquía en botín»[64].

Las postrimerías del reinado del último Austria aparecen marcadas por la reaparición efímera de Oropesa y la presencia del arzobispo de Toledo, don Luis Manuel Portocarrero. En el verano de 1700, tras una excursión a El Escorial, el monarca cayó postrado en el lecho del que no habría de levantarse. Fue entonces cuando llamó a Portocarrero, quien se instaló en los aposentos regios convirtiéndose en el primer consejero del moribundo rey. El 29 de octubre Carlos II expidió un real decreto entregándole el gobierno de la monarquía:

> «Habiendo sido Nuestro Señor servido de poner mi vida en el estrecho término de perderla, y estando por esta causa imposibilitado de atender (como siempre lo he deseado) al Gobierno y Providencias de que necesitan mis Reynos...y hallándome con tanta satisfacción y experiencias del celo con que Vos, el Cardenal Portocarrero, Arzobispo de Toledo, de mi Consejo de Estado, me habeis servido y ayudado en todo lo que he fiado a vuestro grande amor en las mayores importancias; quiero y mando, que en el ínterin que Nuestro Señor dispone de mí... Goberneis en mi nombre y por mí todos mis Reinos, así en lo político como en lo militar y económico, en la misma forma que yo he hecho hasta aquí y puedo hacerlo en adelante, sin excepción ni reserva de cosa alguna»[65].

Como vemos, Carlos II entregó todo el poder a Portocarrero *en el ínterin que Nuestro Señor dispone de mí.* Ahora bien, Nuestro Señor dispuso de él a los tres días, pues en la mañana del 1 de noviembre, tras un ataque de epilepsia, el rey falleció. Portocarrero fue así la segunda persona de la monarquía durante esos breves tres días.

---

[63] Antonio Cánovas del Castillo, *Bosquejo histórico de la Casa de Austria en España*, en las *Obras Completas* publicadas por la Fundación Cánovas del Castillo, Madrid 1997, VII tomos y 13 volúmenes; vol. 2, págs. 5-203, ref. en pág. 177.

[64] *Bosquejo histórico*, pág. 183.

[65] Este decreto lo publica Tomas y Valiente, *Los Validos*, Apéndice xvi, págs. 180-181.

B) Las Juntas especiales

A lo largo del siglo xvii los Consejos siguen siendo piezas básicas del gobierno polisinodial, pero junto a ellos aparece un gran número de organismos colegiados menores, de composición más reducida, las Juntas, que se aplican al estudio de problemas específicos o temas concretos. Estas Juntas suelen ser promovidas por los Validos, y de ordinario una vez cumplido su cometido desaparecen. No obstante, existen también algunas Juntas con vocación de permanencia, que se mantienen como organismos estables de la maquinaria polisinodial al lado de los Consejos[66].

Entre las Juntas, forzoso es diferenciar desde el principio las que podemos llamar Juntas de Estado o Juntas de Gobierno, es decir, Juntas de Gobierno General, a las que ya nos hemos referido, y todas las demás, es decir, las que aquí llamamos *Juntas especiales.* Aquéllas rigen la política y administración de la totalidad de la monarquía por un período más o menos largo, y en el Antiguo Régimen fueron tres[67]: la Junta instituida por Felipe II a raíz de las Cortes de Monzón de 1585, es decir, la que viene siendo conocida –no con todo rigor, según vimos– como *Junta de noche*; la Junta de Gobierno que funcionó durante la minoridad de Carlos II, y la *Junta Suprema de Estado* que se constituirá en el reinado de Carlos III y de la que trataremos luego[68].

Ahora, pues, no nos referimos a aquellas Juntas de Estado o de Gobierno General, sino a las otras, a las instituidas para tratar problemas particulares y concretos.

De entrada procede advertir que ya durante el siglo xvi habían sido creadas algunas Juntas para ocuparse de problemas específicos. En la primera mitad de la centuria nos encontramos así con la Junta de Burgos de 1512 o con la de Valladolid de 1513, encargadas de estudiar los problemas de América; con la *Junta Magna*, formada en 1545 con miembros de los Consejos de Castilla, Hacienda e Indias, para el cobro del almojarifazgo; o con la *Junta de Modificación de las Costumbres, creada por Carlos V en 1548 para estudiar el problema m*orisco. En el reinado de Felipe II también aparecen ocasionalmente algunas, como la *Junta de Prelados* y la *Junta de reformación*, que en el trienio 1564-1566 vuelven sobre el tema morisco, o la Junta que trató los asuntos relativos a la herencia de Portugal. Es sin embargo bajo los Austrias del xvii cuando las Juntas proliferan, y aparecen como una tupida red paralela a la más simple de los Consejos.

---

[66] Este fue el caso de la Junta de Obras y Bosques, a la que nos referimos en el reinado de Felipe II, y que durará varios siglos.

[67] De ellas, nos hemos referido ya a las dos primeras. De la tercera nos ocuparemos después.

[68] Sobre las Juntas particulares contamos con los libros de Juan Francisco Baltar Rodríguez, *Las Juntas de Gobierno en la Monarquía Hispánica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, y de Dolores M. Sánchez González, *El deber de consejo en el Estado moderno. Las Juntas «ad hoc» en España (1471-1665)*, Madrid, 1993, y *Las Juntas Ordinarias, tribunales permanentes en la corte de los Austrias*, Uned, Madrid, 1995.

Ahora bien, ¿por qué se constituyen estas Juntas especiales?. Algunas primeras surgen, como las citadas de Indias, cuando el Consejo respectivo todavía no existe. Pero en general, consolidada la trama de los Consejos, las Juntas aparecen como un procedimiento más ligero y expeditivo, y con Felipe II, obsesionado por la discreción y el sigilo, como unos organismos que, por el reducido número de sus componentes, garantizaban mejor el secreto. En todo caso parece claro que esas Juntas hurtaron competencias a los Consejos, y es más que probable que, habiendo hecho acto de presencia los Validos como rectores de la política del Estado, ellos promovieran juntas de uno u otro signo a fin de marginar a los tradicionales Consejos, cuyo control siempre resultaba más difícil, estableciendo así órganos dúctiles y dóciles, con gente nombrada *ad hoc* para los asuntos que en cada momento interesaran. De otra parte, esas Juntas, compuestas a menudo por individuos de varios Consejos, actuaron a modo de agentes disolventes de la especificidad y autonomía de cada uno de ellos, favoreciendo el control del Valido sobre el conjunto del aparato polisinodial.

Los reyes presidieron desde luego las dos Juntas de Estado o de Gobierno General que hubo con los Austrias (en un caso Felipe II; en el otro la reina regente Mariana de Austria), pero no las Juntas especiales, por lo que éstas se muestran más directamente ligadas a los Validos, aunque en buena lógica el monarca hubiera de ser informado –por el Valido, principalmente– de sus propuestas. Su número fue muy elevado, y sin ánimo de ofrecer un listado exhaustivo, podemos presentar, siguiendo a Baltar[69], el siguiente muestrario de Juntas en el siglo XVII en razón de las diversas materias.

1. *Juntas de gobierno de la Corona de Castilla*

Entre ellas nos encontramos con las que pretenden mejorar la moral pública, desterrando vicios y abusos. Este es el caso de la *Junta de Reformación* de 1621, o de la *Junta Grande de Reformación* del año siguiente, de la cual fue artífice Olivares. Para los problemas más específicos de controlar las propiedades y bienes, evitando el enriquecimiento injusto de los ministros, se constituyó en enero de 1622, a instancias de don Baltasar de Zúñiga, la *Junta de Inventarios.* A su vez, los problemas demográficos corrieron a cargo de las *Juntas de Población*, en Madrid y Granada, mientras de las explotaciones del subsuelo se ocupó en 1624 la *Junta de Minas.*

2. *Juntas de asuntos económicos y financieros*

Entre ellas hay que mencionar las *Juntas de Comercio*, erigidas en los reinados de Felipe IV y Carlos II, o la *Junta del Almirantazgo*, creada en 1624 y com-

[69] Resumo la segunda parte, «Una clasificación y estudio de las Juntas», de la obra de este autor.

puesta de siete personas expertas en el comercio europeo, que se reunió en la lonja de Sevilla[70]. Muy numerosas e importantes, dada la crisis económica de la monarquía, fueron las *Juntas de Hacienda*, presentes ya en el reinado de Felipe II con la llamada *Junta de Presidentes*, formada en 1573 por los presidentes de varios Consejos; con la *Junta para las Finanzas de Italia*, de 1576, o con la *Junta de Arbitrios* u otras que funcionan al término de ese reinado. Con Felipe III se constituye en 1602 la *Junta del Desempeño*, dirigida por hombres de confianza de Lerma, que detrajo numerosas competencias del Consejo de Hacienda, erigiéndose en una especie de organismo rival y paralelo. y ya con Felipe IV la *Junta de Millones*, encargada de administrar y distribuir el servicio del mismo nombre, que llegó a disfrutar de jurisdicción civil y criminal en las materias de su competencia, o también las varias *Juntas del Donativo*, para atender la administración de las ayudas y donativos pedidos por el monarca, o las también diversas *Juntas de Moneda*, directamente implicadas en los problemas de la acuñación de moneda de vellón y en las necesidades financieras de España. Otro conjunto heterogéneo de Juntas en esa época se agrupa bajo el título de *Juntas de Medios* o *Juntas de Arbitrios*, encargadas de mejorar el régimen impositivo, allegar recursos o hacer frente a las suspensiones de pagos y crisis del Estado. Directamente relacionada con la política financiera del Conde-Duque, y con los agobios al uso, fue la *Junta Grande* de 1629, compuesta por un número extraordinario de miembros, una veintena de diversa procedencia, y que curiosamente conectaba con otra Junta de once teólogos que seleccionó sus propuestas encaminándolas al rey. La *Junta de la Media Anata*, por su parte, formada en 1631 para la administración y recaudación del tributo del mismo nombre, fue también presidida –sorprendentemente dada su naturaleza– por el Inquisidor General, en cuya posada se celebraban las reuniones, prolongando su gestión con algunos altibajos hasta la entrada de los Borbones. Juntas financieras fueron, en fin, la *Junta de la Sal*, creada en 1631 para administrar el tributo de la sal, y la *Junta del Papel Sellado*, existente desde que se hizo obligatorio el uso de este papel en 1637 para validar oficialmente los documentos.

En el reinado de Carlos II, un organismo llamado *Junta de Fraudes* se ocupó de la investigación de irregularidades y malversaciones, mientras otro, la *Junta de Aranceles*, disponía la ejecución de la política proteccionista de entonces. Nos encontramos también con la *Junta de Dependencia de Millones*, ocupada de este servicio, y con la *Junta de Reformaciones*, relacionada con las rentas destinadas a la Emperatriz, mientras en Aragón funcionaba una *Junta Patrimonial*, con el virrey y otros altos consejeros, para administrar los ingresos reales. Otras juntas

---

[70] Sobre esta junta, Francisco Javier Díaz González, «La creación de la Real Junta del Almirantazgo (1624-1628)», en *Espacio, tiempo y forma. Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, serie IV, 12 (1999), págs. 91-128. y del mismo autor, «Los miembros de la Real Junta del Almirantazgo (1625-1643)», en *Historia, Instituciones, Documentos* 26 (1999), págs. 193-209.

significativas en aquella España del último de los Austrias fueron las llamadas *Juntas de Visita*, aplicadas a inspeccionar los organismos y rentas de la monarquía, y entre ellas la *Junta de Visita del* Pardo o la *Junta de la nueva reedificación de la Iglesia, Palacio, Convento, Colegio y Seminario de San Lorenzo el Real*, competente en la restauración de los daños del real sitio, que actuó a partir de 1671 bajo la presidencia del omnipresente Inquisidor General. Entre esas juntas de visita, tuvo especial importancia la denominada *Junta de Visita del Consejo de Hacienda y de sus Tribunales*, promovida por el Duque de Medinaceli y que actuó entre 1681 y 1685.

3. *Juntas militares*

La política belicista de la monarquía española (o de los países europeos en general), que le hizo sostener múltiples confrontaciones militares, se tradujo en la creación de muchas juntas que operaron al margen o en conexión con el Consejo de Guerra. La *Junta de Armadas* tuvo sus antecedentes a fines del siglo XVI, y fue restablecida y potenciada por Olivares en 1622, ocupándose, bajo la presidencia del propio Valido, de todo lo relacionado con los navíos de guerra que surcaban el Atlántico. De forma paralela, de la navegación en el Mediterráneo se ocupaba la *Junta de Galeras*, compuesta por consejeros de Guerra y de otros Consejos, que se reunía en la posada del Comisario General de Cruzada. En contacto con estas dos juntas, vemos una tercera, la Junta de Fábricas de Navíos, creada en 1604 y que controló las operaciones de la necesaria construcción naval.

En relación con las medidas a adoptar para precaverse de la guerra, aparece la llamada *Junta de Ejecución de las Prevenciones de la Defensa de los Reinos*[71], o, más brevemente, *Junta de Defensa*, puesta en marcha en 1634 y de la que formaban parte veintiún miembros, entre ellos el presidente del Consejo de Castilla. Una de sus comisiones se constituyó en entidad independiente con el nombre de *Junta de Presidios, y otra dio lugar a las Juntas de Caballería*, y más en concreto a la *Junta de Caballería de las Ordenes*, mientras la preocupación por integrar a la nobleza castellana en cuerpos armados se tradujo en otro pequeño sínodo, la *Junta de la Nobleza.* A propuesta de aquella Junta de Defensa surge también la Junta de las Coronelías. Hacia 1637 la Junta de Defensa es reemplazada por la *Junta de Ejecución*, donde figuraba el propio Olivares y otros ministros de varios Consejos. Esta junta fue creada para remediar los peligros de la inobservancia o dilación de las órdenes, lo que era tenido entonces como uno de los graves males que aquejaban al gobierno. Con propósitos más claramente bélicos, en fin, fue

---

[71] Dolores M. Sánchez González, «La Junta de Ejecución: el órgano rector de los destinos de la Monarquía», en Javier Alvarado Planas y Regina M.ª Pérez Marcos, *Estudios sobre Ejército, Política y Derecho en España (siglos XII-XX)*, Madrid, 1996, págs. 129-149.

creada la *Junta de Guerra de España*, con sala propia en palacio, ocupada del nombramiento de los mandos militares y de la organización del ejército.

4. *Juntas de Indias*

Además de las primeras juntas que se ocuparon de la legitimidad de la presencia española en América, el mundo indiano dio lugar a tres juntas de singular importancia. La primera fue la llamada *Junta Magna*, creada en 1568 y cuyo presidente fue el influyente Diego de Espinosa, presidente de Castilla e Inquisidor General, compuesta de otros presidentes de Consejos (los de Indias y Ordenes) y un selecto número de consejeros de los Consejos de Estado (entre ellos, nada menos que el príncipe de Éboli), Castilla, Hacienda e Indias. De competencias muy variadas e importantes, en torno a los grandes problemas hacendísticos y eclesiásticos del Estado, y a tenor del número y calidad de sus componentes, este organismo se nos muestra como uno de los más significados en la historia de las juntas.

Con la llegada al trono de Felipe III, y las reformas del gobierno de las Indias conducentes a la creación de su propio Consejo de Cámara, aparecen dos juntas importantes y paralelas: la *Junta de Guerra de Indias y la Junta de Hacienda de Indias*, que en realidad responden a un único problema: ¿qué hay que hacer para defender las Indias y proteger a las flotas que van y vienen?. Eso, lógicamente, tenía una vertiente bélica, pero otra, de no menor calado, financiera.

La *Junta de Guerra de Indias*[72] fue establecida por real cédula de 25 de agosto de 1600, que institucionalizó ciertas reuniones de consejeros de Indias y Guerra habidas en los últimos años del reinado de Felipe II, y estuvo presidida por el presidente del Consejo de Indias, formando parte de ella dos miembros del Consejo de Guerra y otros dos del de Indias, al que también pertenecían el secretario, fiscal y oficiales de la Junta. Competente en la organización de ejércitos navales y flotas, así como en las fortificaciones y provisión de oficios militares, la característica más singular de esta junta fue su extraordinaria persistencia y duración. Así, mientras el Consejo de Cámara de Indias, a cuya sombra fue erigida, vivió una historia accidentada y fue suprimido y restablecido varias veces, la Junta permaneció impertérrita a lo largo de todo el siglo xvii, adentrándose incluso en el xviii. De esta suerte, la *Junta de Guerra de Indias* aparece no como un sínodo esporádico y coyuntural sino como un órgano fijo de la administración central del Estado.

Complementaria en cierto modo de ella fue la *Junta de Hacienda de Indias*, compuesta por miembros de los Consejos de Indias y de Hacienda, y coincidente en su historia inicial con la anterior (arranque en los años finales del xvi y

[72] Juan Carlos Domínguez Nafria, «La Junta de Guerra de Indias», en *Temas de Historia Militar*, Congreso de Historia Militar, Zaragoza, 1988, I, págs. 81-115.

reorganización en 1600), pero distinta en su duración que sólo alcanzó a 1606, año en el que fue suprimida tras haber sufrido la implacable oposición del Consejo de Indias.

5. *Juntas relativas a la Casa Real*

El buen orden y la actividad de palacio, la administración interna de la Corte, y la salud y descanso del monarca, dieron lugar a diversas juntas que se ocuparon de estas cuestiones. Entre ellas cabe citar a una de notable importancia, la mencionada antes de Obras y Bosques; a otras dos muy destacadas en la vida palaciega (del Bureo y del Aposento), y a otras varias de heterogénea naturaleza.

La *Junta de Obras y Bosques*, encargada de los jardines, bosques, residencias, alcázares y propiedades del monarca, es otra de las Juntas especiales que logró consolidarse y convertirse en órgano estable de la Administración[73]. Su origen es muy confuso, no pareciendo fiable la fecha de nacimiento de 1545 que dan la mayoría de los autores. Probablemente existió al principio un secretario de Obras y Bosques, que en el reinado de Felipe II adquirió excepcional importancia por convertirse en interlocutor del rey, para institucionalizarse la Junta como tal en los años setenta del siglo XVI. Compuesta por gentes relevantes de los Consejos y de palacio (el caballerizo mayor, el mayordomo, etc.), la Junta tuvo competencias gubernativas, judiciales (para los delitos cometidos en los Reales Sitios), y normativas, despachándose a través de ella pragmáticas, provisiones y cédulas.

Para la organización de la Casa Real y la administración de justicia en ella, fue creada con Carlos V la *Junta del Bureo*[74], en conformidad con los usos y costumbres de la Casa de Borgoña. Compuesta por personal palatino (el mayordomo mayor y otros) y un consejero de Castilla como asesor, se reunía dos veces por semana en el cuarto del mayordomo mayor, actuando como tribunal para los pleitos habidos entre criados del rey, soldados de las guardias o proveedores de la Casa Real, e incluso para los delitos cometidos en palacio por otras personas. A su vez, la *Junta del Aposento* se encargaba del alojamiento e instalación de los componentes de la Casa Real y de los miembros de Consejos y Juntas. Presidida por el Aposentador Mayor, formaban parte de ella otros cinco aposentadores, rigiéndose en su organización por unas ordenanzas de 1621.

Además de esas juntas principales, otras palaciegas fueron la *Junta de Gobierno de la Casa de Castilla*, que cuidó hasta 1749 de la observancia –a diferencia del borgoñón– del estilo cortesano tradicional de Castilla; la *Junta de vestir la Casa Real*, compuesta por miembros de los Consejos y que entre 1540

---

[73] Sobre ella, Francisco Javier Díaz González, *La Real Junta de Obras y Bosques en la época de los Austrias*, Dykinson, 2002.

[74] Emilio de Benito Fraile, «Notas para el estudio de la Real Junta del Bureo», *en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 79, págs. 475-486.

y 1668 se ocupó de la indumentaria palatina, o las diversas *Juntas de Médicos, constituidas con ocasión de enfermedades de los miembros* de la familia real.

6. *Otras Juntas*

Con independencia de estas juntas, existieron otras proyectadas a problemas y cuestiones de determinados territorios. Respecto a la Corona de Aragón funcionó a fines del xvi una para estudiar la incorporación del condado de Ribagorza, y otra por entonces en Madrid, principalmente con gentes del Consejo de Aragón, para determinar qué se hacía en el caso de Antonio Pérez que había huido a Zaragoza. También para el gobierno de Italia se constituyeron ocasionalmente pequeños sínodos al margen del Consejo, como la *Junta de la Visita del Reino de Sicilia* o la *Junta de la Contribución de los Eclesiásticos.*

En el gobierno de Flandes hay que anotar la *Junta sobre Flandes o Junta de la Materia Reservada*, formada en la Corte al iniciarse el reinado de Felipe IV. También con el Conde-Duque, y con ocasión de la marcha de la guerra y los conflictos en el norte de Europa, se creó la *Junta de Reformación de las Cosas de Flandes*, apareciendo a mediados del xvii otra *Junta de Materias de Flandes.* Portugal no fue menos, mereciendo juntas tanto para estudiar el problema de su incorporación con Felipe II (como la que actuó a partir de 1579, compuesta por relevantes personajes), como las que ya se aplicaron a su gobierno. De este tipo es la *Junta de Hacienda de Portugal*, promovida por el Duque de Lerma, o las Juntas del confesor Sotomayor, que en buena medida suplantaron al Consejo. Olivares a su vez intentó poner en marcha una *Junta de Estado y Guerra*, y creó luego, con ocasión de ciertos disturbios habidos en Évora, otra que los estudiara y propusiera medidas a adoptar. Desde 1629 funcionó la *Junta Grande de Portugal*, a modo de órgano superior de gobierno, y más tarde otras varias con diversos objetivos, según fue el caso de la llamada *Junta de Pernambuco*, formada a raíz de la pérdida del territorio brasileño y que se reunía en el aposento de Olivares.

Las preocupaciones religiosas, en fin, en un mundo que no diferenciaba demasiado las esferas espiritual y temporal, dieron lugar a Juntas de naturaleza estrictamente religiosa, compuestas de ordinario por teólogos. Este fue el caso de las constituidas para informar sobre diferencias surgidas con los papas, para las relaciones Iglesia-Estado, para otros problemas coyunturales (situación y provisión de obispados, órdenes religiosas, etc.), o para alguna devoción considerada nacional, según fue el caso de la *Junta de la Inmaculada Concepción.*

C) **La unificación del despacho: el Secretario del Despacho Universal**

Del panorama de Consejos expuesto antes, y del de Juntas especiales que acabamos de ver, cabe deducir algunas conclusiones principales. En primer lugar, la

extremada complejidad de la maquinaria polisinodial, y la también extremada dificultad de precisar las competencias de unos y otros en un mundo tupido de organismos concurrentes, lo que dio lugar a numerosos conflictos de competencias. En segundo lugar el hecho de que la razonable presencia de algunas Juntas en el siglo xvi, dio paso en el xvii a una espesa red que parece llegar a su mayor sofisticación bajo el gobierno del Conde-Duque de Olivares, verdadero adicto a la tarea de crear juntas y más juntas. En tercer lugar advertir que un discreto número de personas figuraba al tiempo en muy diversos Consejos y Juntas, con lo que es de suponer una vertiginosa actividad de presidentes, consejeros y junteros a la hora de acudir a la infinidad de reuniones de tan diversos organismos. y finalmente el hecho de que si en estas juntas observamos ciertamente la presencia de expertos o presuntos expertos en la materia de que se trate, también circulan por ellas gentes sin conocimientos específicos acreditados, elegidos simplemente por el hecho de pertenecer a tal o cual Consejo. Amén de que, por la dimensión trascendente y religiosa del universo social, de la vida política y de la administración pública, confesores, obispos o clérigos cualificados son llamados continuamente a pronunciarse y pontificar sobre todo lo divino y lo humano. y no digamos nada del polivalente Inquisidor General, miembro del Consejo de Estado donde ha de pronunciarse sobre la política internacional y los más graves problemas de política interna, o presidente de juntas muy técnicas y aparentemente alejadas de su formación y quehacer espiritual.

En cuanto a la complejidad de la maquinaria, y todavía en la época de Felipe II en la cual no se había multiplicado la red de juntas, el ir y venir de los papeles aparece reflejado y ridiculizado en este comentario de alguien que contempló el profuso tinglado burocrático:

> «La tercera consideración es ¿en que razón cabía el laberinto de Creta que había?: que el negociante daba su memorial a Juan Ruiz; Juan Ruiz a Su Majestad o hacía relación el Rey a Juan Ruiz; Juan Ruiz a Gasol; Gasol a Villela; Villela para sacar la relación; Villela a Gasol; Gasol a la Junta; la Junta a Gasol; Gasol a Juan Ruiz; Juan Ruiz a Su Majestad; Su Majestad a don Cristobal de Mora; don Cristobal a Juan Ruiz; Juan Ruiz a Gasol; Gasol a la parte. ¡Que aun para referirlo es largo, cuanto más para pasar por ello!»[75].

Así las cosas, podemos preguntarnos ahora por la mudanza del estilo de gobierno del siglo xvi al xvii. Ya advertimos antes que en aquella centuria, y especialmente en su segunda mitad, los Secretarios de Estado y los Secretarios privados habían disfrutado del despacho a boca y por escrito con el rey, lo que les convirtió en personajes muy poderosos. Ahora bien, en el xvii los Validos desplazan a los Secretarios de Estado, que quedan anclados en su Consejo, sustituyéndoles en el despacho *a boca* con el monarca. y también en ese mismo despacho

[75] Procedente de un manuscrito de la British Library, publiqué este texto en *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, I, pág. 212.

a los secretarios privados, que simplemente desaparecen. La tradición de los Eraso, Mateo Vázquez, Gasol, etc. se ha interrumpido. De otra parte, el Valido, por mucho que trabaje, no parece dispuesto a asumir el agobiante quehacer burocrático de los secretarios, ni descender a las minucias de hacer resúmenes de asuntos y anotar tantas consultas y papeles. Se produce así un vacío en las primeras dos décadas de la centuria, dado que alguien había de impulsar los billetes, cartas y documentos desde la maquinaria de Consejos y Juntas al nucleo decisorio Rey-Valido, y devolver luego las respuestas. Para hacer frente a esa necesidad, al acceder al trono crea Felipe IV una nueva figura, el *Secretario del Despacho*, que como se ocupa de todo género de papeles aparece como *Secretario del Despacho Universal*. Este individuo, que es un experto burócrata, se instala en la covachuela de palacio, y desde allí, bajo la dependencia del Valido, hace frente en solitario al alud de papeles de la *monarquía universal*. El *Secretario del Despacho Universal* es una sola persona que cuando muere es sustituido por otra, y luego ésta por otra y así sucesivamente. Desde el primero que fue nombrado en 1621 (Antonio de Aróztegui), hasta el último al finalizar el siglo (Antonio de Ubilla), se extiende una línea de personas oscuras pero eficaces, gracias a las cuales la de por sí lenta maquinaria de Consejos y Juntas no llegó a colapsarse del todo. El *Secretario del Despacho Universal*, recluido en la covachuela de palacio, alcanza un rango superior, a modo de secretario privado del rey, en el reinado de Carlos II, y muy en especial con la Junta de Gobierno que actuó en su minoridad, habida cuenta de que ese Secretario del Despacho es titular también entonces de la secretaría de la Junta.

Recordemos, en fin, que los Consejos y Juntas de aquella maraña burocrática del XVII tenían sus secretarios, y que si esos secretarios habían sido preferentemente aragoneses con el Rey Católico, también entonces hacen acto de presencia los secretarios vascos (Lazarraga, secretario de Isabel; Baracaldo, secretario de Cisneros, etc.) que pronto llegarán a crecer y multiplicarse, controlando buena parte de las importantes piezas de la Administración. La familia de los Idiáquez (Alonso con Carlos V; don Juan, Martín y Francisco con Felipe II) fue quizás la principal estirpe en el XVI, pero muchos otros vascos, o vizcaínos como se les llamaba entonces, ocupan otras secretarías en ese siglo y en el siguiente. El fenómeno, en fin, fue tan notorio que Pulgar, en una de sus cartas (publicada en el tomo I del *Epistolario español*), dice irónicamente de los de aquellas provincias que se les veía más en los empleos burocráticos que en las batallas, y basta repasar una obra como el Quijote para encontrar referencias a esta realidad, percibida por todos en el tránsito de una a otra centuria[76].

[76] Cuando en el capítulo XLVII de la Segunda Parte Sancho pregunta, con ocasión de gobernar en la Insula Barataria, quién es su secretario, uno de los presentes responde: «Yo, señor, porque sé leer y escribir, y soy vizcaíno.» «Con esta añadidura –dijo Sancho–, bien podeis ser secretario del

En el xvii los secretarios vascos continuaron desempeñando muchos puestos no solo en las secretarías de los Consejos, sino también en las de las juntas más importantes (en Obras y Bosques, Juan de Ibarra), copando durante muchos años la Secretaría única del Despacho Universal (Oyanguren, Blasco de Loyola, Jerónimo de Eguía, etc.). Otro autor literario, Alarcón, ratificará esa realidad en época más tardía, al poner en boca de uno de los personajes de su comedia *El examen de maridos*, cierto comentario de quien se extraña que aparezca un secretario no vasco, comentando: «Y a fe que es del tiempo vario/ efecto bien peregrino/ que no siendo vizcaíno/ llegase a ser secretario».

La proliferación de Consejos y Juntas concurrentes en muchas materias, con gentes que salían de las reuniones de unos organismos para entrar en las de otros, condujo lógicamente a múltiples conflictos de jurisdicción y competencias que afectaron especialmente a los Consejos de Castilla e Inquisición. Estos conflictos, más agudos en el reinado de Felipe IV por la misma proliferación de Juntas, fueron calificados por Olivares como *el mayor embarazo* existente en el gobierno de la monarquía. Para resolverlo se crearon diversas *Juntas de Competencias*, y en 1625 el propio valido instituyó una muy importante de la que formaba parte un consejero por cada Consejo, algunos secretarios y otros miembros de las juntas especiales más afectadas por los conflictos (por ejemplo *Junta de Obras y Bosques, Junta del Bureo).* En todo caso, la labor de esa *Junta de Competencias* no debió resultar muy satisfactoria, pues a instancias del Consejo de Castilla fue suprimida en 1643.

III. SIGLO XVIII: EL GOBIERNO DEL REY CON LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y DEL DESPACHO O MINISTROS

A) **Felipe V y la creación del régimen ministerial**

Según hemos visto, el Secretario del Despacho había sido *universal*, es decir, único, desde su establecimiento en 1621 hasta la entrada del siglo xviii. Es entonces, con la nueva dinastía borbónica, cuando Felipe V constituye un *Consejo de Despacho*, o lo que se llamó *el Despacho*, compuesto inicialmente por el rey, dos influyentes personajes (el cardenal Portocarrero y el presidente de Castilla, Manuel Arias) y ese mismo secretario –a la sazón Antonio de Ubilla– que continuaba llevando los papeles. El *Consejo de Despacho* no era así otra cosa que la ampliación pluripersonal del *despacho* individual que hasta entonces había teni-

mismo Emperador». Más adelante añade el Gobernador: «y vos, como buen secretario y como buen vizcaíno, podeis añadir todo lo que quisiéredes y más viniere a cuento».

do el rey, el Valido o el Primer Ministro de turno, con el Secretario del Despacho Universal[77].

Coincidiendo con la presencia de la princesa de los Ursinos, agente de Luis XIV en la Corte de Madrid, el Consejo de Despacho se desdibuja y Felipe V reduce el *despacho* a sus sesiones de trabajo con Ubilla. *¡Enfin voilà le roi qui gouverne par lui-même!*, comentó la reina a sus damas. Pero al aparecer junto a la Ursinos un influyente personaje francés, Orry, quien se entendía mal con Ubilla, el Consejo de Despacho se reactivó y los negocios de Guerra le fueron sustraídos en 1703 a Ubilla y entregados al marqués de Canales, «quien entra a despachar lo de su negociación a diferentes horas que el marqués de Rivas (Ubilla) lo demás universal»[78]. Formalmente la Secretaría del Despacho seguía siendo única, y su titular Ubilla, pero el despacho de los asuntos de Guerra corría a cargo del marqués de Canales.

Con independencia de las peripecias que sufrió el Consejo de Despacho (con la salida y posterior retorno de la Ursinos y Orry), era claro que si Felipe V quería convertir al Secretario del Despacho en pieza clave de una Administración ágil y eficiente, abandonando así el despacho con los Consejos y Juntas tradicionales heredados de los Austrias, la *universalidad* del tráfago burocrático en manos de una sola persona era poco menos que imposible. Así pues, hecha la opción por el Secretario del Despacho (con Consejo de Despacho o sin él), la consecuencia no podía ser otra que hacer que aquella secretaría dejara de ser *universal*, o lo que es lo mismo, multiplicarla y repartir su tarea entre varias personas. El primer paso en ese sentido se dio con el decreto de 11 de julio de 1705, que dividió la hasta entonces única Secretaría del Despacho Universal en dos, una de Guerra y Hacienda, a cargo de José de Grimaldo, y otra para *todo lo demás*, que pasó a manos de Pedro Cayetano Fernández del Campo.

El proceso, pues, de cara al futuro, quedaba planteado en los siguientes términos. El gobierno del rey y la administración central habría de bascular sobre las Secretarías del Despacho, órganos unipersonales y expeditivos, lo que planteaba la posible disolución de los tradicionales Consejos, más numerosos de composición, lentos y lastrados por cuestiones legalistas, disputas de precedencias, etc. Ahora bien, esos Consejos, que todavía evocaban un pasado glorioso, no podían ser suprimidos sin graves convulsiones y problemas. Así pues la solución habría de ser una solución de compromiso: no suprimir los Consejos, pero tratar de gobernar sin ellos. y al igual que antes los Consejos habían sido margi-

---

[77] He expuesto con detalle el desarrollo de todos estos acontecimientos en *Los orígenes del Consejo de Ministros*, 2 vols., 2.ª ed., Editorial Complutense, 2001.

[78] Melchor Rafael de Macanaz, *Noticias individuales de los sucesos más particulares, tanto de Estado como de Guerra, acontecidos en el reynado del rey nuestro señor don Felipe Quinto (que Dios guarde) desde el año de 1703 hasta el de 1706*, en el *Semanario Erudito* de Valladares y Sotomayor, vol. VII, pág. 48.

nados en beneficio de las Juntas, ahora lo serán en beneficio de las nacientes Secretarías del Despacho.

A la bipartición de 1705 siguió la fundamental reforma de 1714, año en el que bien puede situarse el acta de nacimiento del régimen ministerial en España. Muerta la reina María Luisa, y con el retorno del reformista Orry, el Consejo de Despacho perdió la preponderancia española y se convirtió en un organismo internacional con dos franceses (el propio Orry y el P. Robinet), dos italianos (el cardenal Giudice y el príncipe de Cellamare), un flamenco (el conde de Bergeick) y dos españoles (el presidente del Consejo de Castilla y el duque de Veragua). Así las cosas, un real decreto de 30 de noviembre de ese año, desdobló la dúplice Secretaría del Despacho en cuatro departamentos de Estado (dirigido por José Grimaldo), Guerra (a cargo de Miguel Fernández Durán), Marina e Indias (con Bernardo Tinajero), y Justicia (con Manuel Vadillo). Había además una especie de ministro de Hacienda o veedor general (Orry), auxiliado por el intendente universal (Lorenzo Armengual, obispo de Gironda). Este era, en fin, el primer equipo de ministros al frente de departamentos que, según se ve, tenían casi todos el mismo nombre que los Consejos respectivos. El problema ahora era que el rey gobernase con los Secretarios del Despacho o ministros y marginara a los Consejos. O lo que es lo mismo, que los papeles de Estado corrieran por el ministro de Estado y no por el Consejo de Estado, o los de Guerra, Hacienda, Indias, etc. por los ministros correspondientes y no por los Consejos del mismo nombre. O, al menos, más por aquéllos que por éstos.

A partir de 1714, pues, se configura el esquema ministerial, básicamente compuesto de cinco departamentos: Estado, Guerra, Marina e Indias, Justicia y Hacienda. Ahora bien, una vez en el primer reinado de Felipe V (es decir, antes de 1724, año en que renuncia la corona en su hijo Luis y, muerto éste, la recupera), y otra luego en el segundo (entre 1724 y 1746), aparecen dos personajes extranjeros que despachan con el rey y mantienen una especial preeminencia sobre los Secretarios del Despacho. Tal fue el caso en el primer reinado de Felipe V, entre 1715 y 1719, del italiano Julio Alberoni, quien, protegido por su paisana la reina Isabel de Farnesio, recibió poderes extraordinarios concretados en «todo el poder, autoridad y facultad que se requiere sin limitación alguna para tratar y concluir qualquiera paz con qualquiera potencia», y además «plena facultad y autoridad de dar las órdenes y disposiciones necessarias para todo lo que mira a Hacienda, Marina y Guerra». Mediante esta concesión, Alberoni quedó convertido de hecho en Primer Ministro aunque jurídicamente no pueda ser considerado como tal al no haber recibido título ni nombramiento alguno[79].

[79] D. A. Perona Tomas, «Apuntes sobre el perfil institucional de Alberoni, Riperdá y Godoy», en *Anuario de Historia del Derecho españo*l, LVIII (1998), págs. 83.150. Escudero, «Privados, Validos y Primeros Ministros», en *Los Validos*, págs. 15-33.

La figura de Alberoni aparece asociada a la resolución del problema mencionado antes, es decir, a la remisión de los asuntos a las Secretarías del Despacho en detrimento de los Consejos, o lo que es lo mismo, a la potenciación del nuevo régimen ministerial y a la mengua del antiguo polisinodial. Ello se hizo mediante la introducción de una fórmula apadrinada por él, la de la *vía reservada*, en virtud de la cual el rey se «reservaba» determinados asuntos (cada vez más y más importantes), que eran sustraídos de la *vía de Estado* o del despacho ordinario de los Consejos, para entregarlos a las Secretarías del Despacho o Ministerios.

En el segundo reinado de Felipe V, una figura paralela a la de Alberoni fue el holandés barón de Riperdá, quien adquirió máxima notoriedad en el bienio 1725-1726. Riperdá recibió un título de Secretario del Despacho *sin negociación señalada*, es decir, sin aplicación a ningún ramo concreto. Una especie de *ministro sin cartera*, que por lo mismo se inmiscuía en unos asuntos y otros, siendo también tenido por muchos como un Primer Ministro aunque tampoco recibiera título de tal. Estas dos figuras, Alberoni y Riperdá, junto a los titulares de aquellos cinco departamentos, consolidan el esquema ministerial que ha aparecido con el primero de los Borbones.

En la década 1726-1736, ese esquema ministerial quedó casi monopolizado por un notable personaje, José Patiño, quien llegó a ocupar cuatro de los cinco departamentos: Estado, Guerra, Marina e Indias, y Hacienda. Sólo Justicia tuvo otro titular, José Rodrigo. Por parte del rey, despachar con Patiño significó así despachar todo o casi todo. A punto pues de convertirse en ministro único, en una situación insólita que nunca se había visto antes ni se verá después, resulta difícil encajar esa situación en los moldes institucionales al uso. Podría tal vez considerarse a Patiño como un Valido peculiar, pero ningún Valido fue titular estricto de varios ministerios, y además Patiño no fundamentó su prevalencia en favores cortesanos. O podría considerársele una especie de Primer Ministro, o un Primer Ministro de hecho[80], si bien la condición de *primero* parece requerir la existencia de otros varios ministros sobre quienes mandar. Como hemos dicho, una situación insólita, a la que parece hacer referencia cierta máxima acuñada por la Armada que él dirigió, y que recoge su más reciente estudioso[81]: *Prius ruet*

---

[80] Juan Carlos Domínguez Nafria, «De la Monarquía universal al centralismo borbónico», en *Spagna e Mezzogiorno. D'Italia nell età della transizione. Stato, Finanza ed Economia (1650-1760)*, Nápoles, 1997, págs. 333-363.

En el *Testamento político* del ministro de Fernando VI, José de Carvajal, se afirma que «si don José Patiño hubiera sido primer ministro declarado hubiera hecho grandes cosas, y siendo secretario no pudo menos que dejar de hacer muchas». Véase en mi trabajo «La reconstrucción de la Administración Central en el siglo xviii», en *Administración y Estado en la España moderna*, pág. 175.

[81] Carlos Pérez Fernández-Turégano, *Patiño y las reformas de la Administración en el reinado de Felipe V*, Instituto de Historia y Cultura Naval del Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.

mundus quam surget Patinnius secundus (Antes desaparecerá el mundo que surja un segundo Patiño).

Por lo demás, mientras crecía y era potenciado el régimen ministerial, el polisinodial se agostaba y reducía. En 1702 fue suprimido el Consejo de Flandes, y en 1707 el de Aragón, como consecuencia de los avatares de la Guerra de Sucesión y de los decretos de Nueva Planta. y sobre los Consejos que permanecieron se aplicó una política reductora de sus estructuras y, en especial, de sus secretarías. Las dos que tenía el Consejo de Estado fueron reducidas a una en 1706, constituyéndose en 1717 una única secretaría de los dos Consejos de Estado y Guerra. Por entonces mismo, las cuatro secretarías del Consejo de Italia fueron convertidas en una. Era el signo de los tiempos: las Secretarías del Despacho irían a más y los Consejos a menos.

B) **Fernando VI y la consolidación del sistema**

Felipe V mostró con el paso del tiempo una curiosa inclinación a acumular ministerios en pocas personas, y en consecuencia a despachar con escasos ministros, pues la muerte de Patiño no dio paso a la normalidad (un titular por cada departamento) sino a un sistema bipersonal con dos titulares en los cinco: primero Sebastián de la Cuadra (marqués de Villarías) y Campillo; después Cuadra y Ensenada, que eran quienes se repartían los cinco ministerios cuando fue proclamado rey Fernando VI.

El nuevo monarca aceptó ese sistema bipersonal y distribuyó su horario de la siguiente forma[82]. De ocho a nueve de la mañana oía misa acompañado por la reina. De nueve a once despachaba con Ensenada lo relativo a Hacienda, Guerra y Marina. Tras ello visitan a la reina madre para almorzar a la una y dormir la siesta hasta las cuatro. A continuación, o sale el rey a cazar por el Retiro o dan un paseo los soberanos, a cuyo término visitan de nuevo a la reina madre. De ocho de la tarde a diez de la noche, el monarca despacha con el Marqués de Villarías lo correspondiente a Estado y Justicia. Luego, a las once, tenía lugar la cena con lo que concluía la jornada. En suma, el rey trabajaba con sus dos ministros cuatro horas diarias, dos a primera hora y dos a última.

Semejante régimen ministerial (Cuadra en Estado y Justicia, y Ensenada en Hacienda, Guerra y Marina-Indias) sufrió una importante modificación cuando José Carvajal, un ilustrado cacereño que había sido gobernador del Consejo de Indias, sustituyó a Cuadra en el departamento de Estado. y aunque en teoría entonces hubiera tres titulares, dada la mediocridad de Cuadra, el gobierno volvió a bascular sobre dos personas, Ensenada y Carvajal, en un régimen de equilibrio que se rompió al enfrentarse ambos en lo concerniente a la política inter-

[82] *Los orígenes del Consejo de Ministros*, pág. 164.

nacional con Inglaterra y Francia, generándose una serie de tensiones que concluyeron con la muerte de Carvajal en 1754.

Ensenada, junto a sus aptitudes más que notorias, logró captar inmediatamente el favor no solo del rey sino también de la reina. Como escribió Coxe[83], «su rara inteligencia, su grande aptitud y facilidad para los negocios, hicieron honda impresión en el ánimo del débil e indolente monarca, para quien era el menor trabajo molestia penosa e insufrible. Al mismo tiempo hacía adelantos rápidos en favor de la reina, a fuerza de lisongear sus menores caprichos y mostrar diestramente muchas deferencias en sus miras». Desde esa situación, el ministro riojano procuró asegurarse el control efectivo de las Indias a través de la *vía reservada*, mediante un real decreto de 1747 que ordenaba *a los virreyes y demás ministros militares y políticos, que den cuenta por la vía reservada y no por la del Consejo de todo lo concerniente a las quatro clases de hacienda, guerra, comercio y navegación.* Ese decreto recuerda otros de 20 de enero y 11 de septiembre de 1717, el último de los cuales había deslindado lo que debía despachar el Consejo y los negocios que «reservaba S. M. en sí para que privativamente se evaquasen por la Secretaría del Despacho Universal de Yndias». Se consolidaba de esta forma, a mediados del XVIII, el poder de los ministros en base a la citada *vía reservada.*

Ensenada presentó a Fernando VI una serie de memoriales sobre los diversos aspectos del gobierno y reformas a emprender, destacando entre ellos uno entregado al rey en 1751 que acredita su talante y condición de hombre de Estado. Esos textos, en los que tanto opina sobre las materias de sus departamentos, como sobre las de otros, le llevaron a situaciones conflictivas con sus colegas, dibujándose además en la Corte una facción profrancesa, que él acaudillaba, y otra inglesa fortalecida cuando a la muerte de Carvajal fue designado ministro de Estado Ricardo Wall, un diplomático de origen irlandés. El enfrentamiento Ensenada-Wall concluyó con la caída de Ensenada, aunque persistiera lo que se ha llamado *el espíritu del ensenadismo*, mantenido por antiguos colaboradores suyos que habían ocupado oficinas y covachuelas. La salida de Ensenada en 1754 supuso además el fraccionamiento en las titularidades de los ministerios por él desempeñados, y que fueron atribuidos a distintas personas.

En lo que respecta al estilo de gobierno, Fernando VI se desenvolvió en un término medio bastante equilibrado entre la abstención del despacho y el intervencionismo excesivo, observándose en su reinado una notoria españolización de los miembros del gabinete, habida cuenta de que frente a los numerosos extranjeros del reinado anterior (Alberoni, Orry, Riperdá, etc.), sólo encontraremos en éste la figura de Wall. y supuso también la afirmación definitiva del régimen

---

[83] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón. Desde 1700 en que subió al trono Felipe V hasta la muerte de Carlos III acaecida en 1788*, 4 vols., Madrid, 1846-1847; ref. en III, págs. 327-328.

ministerial frente al de Consejos, debido al prestigio y empuje de quienes fueron ministros, y en especial de gentes como Carvajal, autor de un *Testamento político*, que es la obra de un estadista, y sobre todo de Ensenada, quien por su visión de hombre de Estado, capacidad de gestión y prestigio personal, bien puede ser tenido por uno de los más eminentes ministros de la historia entera de España.

C) **Carlos III y la Junta Suprema de Estado**

La muerte de Fernando VI el 10 de agosto de 1759 vino a consumar la ausencia de un rey que desde hacía meses vivía en su retiro de Villaviciosa apartado de los asuntos de Estado. Procedentes de Nápoles, los nuevos monarcas, Carlos y Amalia, llegaron en octubre a Barcelona e hicieron su entrada en Madrid el 9 de diciembre.

Al ser proclamado rey Carlos III la administración central estaba articulada en seis Secretarías del Despacho servidas por cuatro ministros (Wall en Estado y Guerra; Arriaga en Marina e Indias; Muñiz en Justicia y Gaona en Hacienda). Ahora bien, los vaticinios de que un rey que venía de lejos, con nuevos amigos y relaciones, llevaría necesariamente a cabo una reorganización ministerial, no tuvieron en cuenta el carácter de don Carlos, singularmente refractario a cualquier cambio, por lo que todo lo que hizo fue sustituir al titular de Hacienda y nombrar en ese departamento a un siciliano, antiguo colaborador suyo, el Marqués de Esquilache. De hecho el poder ministerial se concentró en el triunvirato Wall-Esquilache-Arriaga.

Esa particular disposición de Carlos III, alérgica al cambio, tuvo desde luego que ver con su forma de ser, aunque no es de descartar que influyeran también, según aventura Rodríguez Casado[84], consideraciones políticas. Sus metódicos y regulares hábitos de vida se hicieron así congruentes con el trato de las mismas personas y el despacho con los mismos ministros. El Conde de Fernán Núñez aseguró en elogio del monarca que «el que tuviese un amigo como él en quien depositar su corazón y a quien pedir consejo, se creería muy dichoso y le iría a buscar continuamente para estar con él»[85]. Con tales premisas se entiende el mantenimiento del equipo ministerial que encontró al llegar: gente de avanzada edad, o, como señaló un estudioso del reinado[86], viejos adormilados en la somnolencia del reinado precedente. y así, frente a cualquier petición de exoneración o retiro, Carlos III comentaría gráficamente: *a nadie abandono, y nadie debe abandonarme.*

---

[84] Vicente Rodríguez Casado, *La política y los políticos en el reinado de Carlos* III, Madrid, 1962, pág. 81.

[85] *Vida de Carlos III,* 2 vols., Madrid, 1898; en II, pág. 59.

[86] François Rousseau, *Règne de Charles III d'Espagne (1759-1788), 2 vols.*, París, 1907; en I, pág. 19.

Pese a esto, y tras intentarlo varias veces, el ministro de Estado Wall consiguió dimitir en 1763, siendo sustituido por otro italiano, el Marqués de Grimaldi, mientras Esquilache acumulaba el departamento de Guerra al de Hacienda, lo que acentuó la ya patente influencia italiana[87]. Ese mismo año, mientras gobernaba el nuevo triunvirato Grimaldi-Esquilache-Arriaga, el rey ordenó ensayar un cierto tipo de despacho colectivo, del que da noticia una comunicación de Grimaldi a Esquilache de 7 de octubre:

> «Considera el Rei N. S. con la superioridad de sus luces que será mui útil a su Real servicio que entre V. E., el Sr. Dn. Julián de Arriaga y yo haya absoluta recíproca inteligencia de los negocios que manejamos baxo de su soberano gobierno; y ha resuelto que nos juntemos un día por semana, para que alternativamente nos confiemos el estado de los negocios que cada cual tiene a su cargo...»[88].

El rey, pues, despachaba individualmente con sus ministros, pero los tres más importantes (excluido Muñiz, el titular de Justicia) habrían de mantener entre ellos un despacho colectivo una vez por semana, aplicado sobre todo, según sabemos[89], a los asuntos de comercio extranjero y navegación. El rey no asistiría a esas reuniones, de las que debía ser informado por los ministros de Estado o Guerra.

A los tres años de semejantes previsiones tuvo lugar el conocido *Motín de Esquilache*, que se llevó por delante al ministro italiano y facilitó que otro célebre personaje, el aragonés Conde de Aranda, ascendiera a la presidencia del Consejo de Castilla. Tal período estuvo marcado por el enfrentamiento de los *golillas* y el *partido aragonés*, reflejo a su vez de la pugna entre Grimaldi y Aranda que cobró especial dramatismo en 1772, cuando Tanucci anunciaba la confabulación entre «el brutalísimo Aranda y Roda *(ministro de Justicia)*, para hacer en general la guerra al francesísimo Grimaldi». De resultas de ello, Aranda fue a parar a la embajada en París[90], desde donde mantuvo una constante hostilidad contra su jefe, Grimaldi, ministro de Estado o Asuntos Exteriores.

La pugna Grimaldi-Aranda se resolvió en 1777 con la salida del ministro, pero no con el triunfo del embajador aragonés. Grimaldi dimitió pero consiguió evitar que le sustituyera Aranda, logrando en cambio permutar su puesto de ministro

[87] Escudero, «Tres ministros y un rey: cuatro extranjeros en el gobierno de España», en *Anuario de Historia del Derecho español*, LXXVI (2006).

[88] En Johann Hellwege, *Die spanischen Provinzialmilizen im 18. Jahrhundert*, Boppard am Rhein, 1969, pág. 429, nota 91.

[89] *Los orígenes del Consejo de Ministros*, I, págs. 293-294.

[90] Expongo detenidamente este proceso en *Los orígenes del Consejo de Ministros*, págs. 311 y ss. Una versión resumida en mi trabajo «El reformismo borbónico y la Administración central en España», en Antonio Morales Moya (coordinador), *1802. España entre dos siglos, Monarquía, Estado, Nación*, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, Madrid, 2003, págs. 111-125.

de Estado con el de un colaborador suyo, Floridablanca, embajador en Italia. Grimaldi pasó así a la embajada y Floridablanca al más importante de los ministerios. Carlos III contaba además por entonces con dos ilustres ministros en otros departamentos: en Justicia con Roda, fautor de la expulsión de los jesuitas, y en Indias con el malagueño Gálvez, probablemente el mejor de los ministros de ultramar.

El acceso del murciano Floridablanca al ministerio de Estado significó el definitivo apartamiento de los extranjeros y el *revival* del hostigamiento de Aranda desde París, dirigido ahora contra el nuevo ministro de Estado cuyo puesto él ambicionaba. Respondiendo a una petición del Príncipe de Asturias, en abril de 1787 Aranda presentó un *Plan de gobierno* para remediar los males de una monarquía que *está desbaratada.* Lo más curioso de ese Plan, amén de su examen de los ministerios y sus problemas, era la propuesta de que el rey gobernara con *un ministro confidente o ministro interventor*, es decir, una especie de Primer Ministro que, según cabe suponer, Aranda deseaba para sí cuando el príncipe se convirtiera en rey.

Con independencia de los ordinarios reajustes ministeriales –entre los que cabe destacar el que Floridablanca se hiciera con el ministerio de Justicia a la muerte de Roda–, y del problema de cómo gestionar el inabarcable ministerio de Indias, respecto a lo cual se decidió dividirlo en dos de Gracia-Justicia y Guerra-Hacienda-Comercio-Navegación, lo más importante para lo que aquí interesa fue la creación el 8 de julio de 1787 de la *Suprema Junta ordinaria y perpetua de Estado,* compuesta por todos los Secretarios del Despacho, que habría de reunirse semanalmente para entender «en todos los negocios que puedan causar regla general en qualquier de los ramos pertenecientes a las siete Secretarías de Estado y del Despacho Universal»[91].

La *Junta Suprema de Estado* constituye el antecedente inmediato del Consejo de Ministros, según reconocerá el propio decreto creador del Consejo[92]. En cuando a sus objetivos, el artífice de la Junta, Floridablanca, los recordó y resumió en el memorial que presentaría el 10 de octubre de 1788. Fueron estos dos: «tratarse de los negocios de que puede resultar regla general, ya sea estableciéndola o ya revocándola o enmendándola, y examinarse las competencias entre las secretarías del Despacho o de los tribunales superiores, cuando no se hubieren éstas decidido en junta de competencias, o por su grave urgencia y otros motivos conviniere abreviar su resolución». A su vez, el mismo Floridablanca advertirá en la existencia de la Junta las siguientes seis *utilidades*: 1) La derivada del «examen

---

[91] El decreto, según vemos, utiliza la añeja terminología del *despacho universal*, aunque propiamente la atribución de ese *despacho universal* a cada una de las siete secretarías constituye un contrasentido. El despacho fue *universal* cuando hubo una única secretaría así llamada.

[92] Para todo lo relativo a la Junta Suprema me remito a mi libro *Los orígenes del Consejo de Ministros.*

y combinación de los diferentes intereses y relaciones de cada ramo con los demás»; 2) «Evitar...las providencias encontradas que podrían salir por diferentes vías y departamentos»; 3) «Que todos los ministros toman parte y conocimiento en los negocios graves que resuelven aunque sean de otro departamento»; 4) El mayor cuidado con que se gestionarán los asuntos en cada departamento, «sabiendo que tres o cuatro compañeros del jefe han de reconocer el expediente»; 5) «La mayor proporción que hay de acertar en las resoluciones con el consejo y dictamen de muchos que con el de uno solo»; 6) La mejor evaluación, por hacerse colectivamente, de los méritos de los aspirantes a la hora de la provisión de empleos.

Floridablanca debió ser el creador de la Junta, a pesar de que, ante los ataques de sus enemigos, recordó que ya antes se celebraban algunas reuniones, y que había sido el ministro de Marina, Antonio Valdés, quien le sugirió la conveniencia de institucionalizar esas reuniones de los Secretarios del Despacho, tal como luego lo habría de ordenar el monarca. La Junta careció en teoría de presidente, pero de hecho esa función fue asumida por el ministro de Estado que, como encargado de los asuntos exteriores, disfrutó desde principios de siglo de un rango principal. El organismo recibió una monumental *Instrucción reservada*, redactada por Floridablanca y enmendada por el rey, de casi cuatrocientos capítulos, donde se tratan todos los problemas importantes de la vida nacional. Esa instrucción, la mayor y más detallada que haya recibido nunca un organismo importante de la Administración española, constituye un exhaustivo programa de gobierno al que los ministros deberían ajustar sus actuaciones.

D) **El tránsito al siglo XIX: creación del Consejo de Ministros**

Floridablanca presentó la dimisión el 10 de octubre de 1788, pero Carlos III no la admitió: «No me abandonareis en el ocaso de mi vida; permaneced, yo os lo ruego, a fin de que pueda dejaros como un legado a mi sucesor». Sin embargo, muy poco después, el 14 de diciembre, falleció el rey. En lo que concierne a su valoración como gobernante, reiteramos el juicio siguiente:

> «Carlos III aparece como monarca de regular temple burocrático, mediana capacidad de despacho y recortada aplicación a los asuntos públicos. Desde el punto de vista más personal fue hombre honesto y religioso, un tanto crédulo, afectivo y veraz. Trasladó a veces a la gestión política algunos rasgos de su propia sensibilidad privada, como se aprecia en el rechazo a nombrar y destituir ministros en consonancia con quien los estimaba sobre todo como amigos e interlocutores. A tono con ello estos ministros disfrutaron de una amplia libertad de acción, más limitada por la imposición efectiva del titular de Estado que por la intervención misma del monarca. Gentes de clase media acomodada, los secretarios del Despacho aparecen como políticos que tienen detrás sus propios grupos de apoyo que se enfrentan por lograr el control del poder. Carlos III actuó como un árbitro resol-

> viendo en última instancia las tensiones, mientras afirmaba progresivamente la política centralista entregando a sus ministros nuevas atribuciones»[93].

Al acceder al trono, Carlos IV se encontró con un sistema ministerial de siete departamentos regidos por cinco personas: Floridablanca en Estado y Justicia; Lerena en Hacienda; Valdés en Marina y Hacienda-Comercio-Navegación de Indias; Caballero en Guerra, y Porlier en Gracia-Justicia de Indias. En principio aceptó el equipo de gobierno de su padre, y la misma Junta Suprema de Estado mantuvo sus reuniones con normalidad. Prosiguió también la pugna Floridablanca-Aranda, con la reina María Luisa convertida en árbitro del gobierno.

A fines de 1789, Floridablanca, acosado por las insidias y presiones políticas, pidió al rey una declaración que rehabilitara su buen nombre, así como un *honesto retiro* que tampoco esta vez le fue concedido. Siguió así Carlos IV gobernando con el aparato de los siete ministerios, hasta que haciéndose patentes los problemas de la duplicidad de los departamentos de Indias, un decreto de 25 de abril de 1790 suprimió los dos, redistribuyendo sus asuntos entre las restantes Secretarías del Despacho. Poco después, en junio, Floridablanca sufrió un atentado del que resultó herido. Al fin, dos decretos de 28 de febrero de 1792 dispusieron la supresión de la Junta Suprema de Estado y el cese de Floridablanca, quien fue sustituido por el Conde de Aranda. El gran ministro murciano, retirado y envuelto en un proceso de responsabilidades políticas, salió indemne de las acusaciones y llegó a presidir en 1808 la Junta Central en los graves momentos de la Guerra de la Independencia

Tras tantos años de lucha, Aranda se había convertido en ministro de Estado. Sin embargo las terribles dificultades de la política internacional derivadas de la Revolución Francesa, apenas le permitieron disfrutar el cargo unos pocos meses. Habiendo decidido el Consejo de Estado, del que Aranda era decano, la guerra con Francia, el triunfo de los revolucionarios sobre las tropas austroprusianas, hizo insostenible su situación, con lo que los reyes, con la excusa de sus muchos años, le invitaron a retirarse el 15 de noviembre de aquel año 1792. Su sustituto fue el favorito de la reina, Manuel Godoy.

Al borde, pues, del siglo xix, nos encontramos con la rehabilitación del valimiento como fórmula de gobierno, si bien de un valimiento un tanto especial por dos razones: en primer lugar porque la protección y el favor no venían ahora del rey sino más bien de la reina; y en segundo lugar porque el Valido ahora iba a ocupar un puesto concreto en la estructura ministerial, el de titular del departamento de Estado. En una carrera meteórica, el antiguo guardia de corps se había convertido en teniente general, duque de Alcudia con grandeza de España y gentilhombre de cámara con acceso a la intimidad de Carlos y María Luisa. De esta

[93] *Los orígenes del Consejo de Ministros*, I, págs. 468-469.

suerte, el nuevo ministro de Estado era un hombre con poder absoluto y, como ha escrito su biógrafo el profesor La Parra, tras un viaje a Andalucía con los reyes en 1796, «los titulares de las restantes Secretarías toman a Godoy como intermediario ante los reyes y le presentan sus planes antes de llevarlos ante Carlos IV»[94]. El aparece en la cúspide del gobierno con el título de Príncipe de la Paz.

En 1798 Godoy es separado del gobierno, sucediéndole sucesivamente en el ministerio de Estado dos ministros de cierto relieve, Francisco de Saavedra y Mariano Luis de Urquijo[95]. La reina mantiene sin embargo la amistad con él, transmitiendo a su *amigo Manuel* las quejas que tenía de sus sucesores, y tras la campaña portuguesa de 1801 vuelve a hacerse cargo de los asuntos de la monarquía –ahora como generalísimo de los ejércitos–, sin ocupar departamento alguno. El gobierno está en manos de los reyes y de él, o como le dijo en cierta ocasión la reina María Luisa en una carta, de la *Trinidad en la tierra.* Su amistad con los monarcas se mantuvo incluso en destierro.

A la abdicación de Carlos IV y al apoteósico recibimiento de Fernando VII a su entrada en Madrid el 24 de marzo de 1808, siguen los crispados acontecimientos que conducirán a la Guerra de la Independencia. Debiendo acudir a Bayona padre e hijo llamados por Napoleón, queda en España una *Junta Suprema de gobierno* que actúa en nombre de Fernando. En Bayona éste devuelve el trono a su padre, y Carlos IV transmite sus derechos a Napoleón. En España tales peripecias son vistas como fruto de la maniobra urdida por Napoleón, y mayoritariamente se considera a Fernando VII monarca legítimo al juzgar su renuncia inválida como fruto de la coacción. En esta etapa no cabe hablar ya de la forma de gobierno del rey, pues realmente ese gobierno se ha trasladado en principio a la *Junta Suprema de gobierno*, y más tarde, sublevado el pueblo, a las *Juntas supremas provinciales* que, según se entiende, reasumen la soberanía considerada vacante y se agrupan luego en la *Junta Central suprema y gubernativa de España e Indias.* Esta *Junta central* será sustituida por un *Consejo de Regencia.* A instancia de ambos organismos se reunen en 1812 las Cortes de Cádiz que promulgan la primera constitución nacional y cierran el Antiguo Régimen.

Respecto a a la Administración Central, los Consejos y las Secretarías del Despacho siguen rumbos bien distintos y de signo radicalmente inverso. La marginación y decadencia de los Consejos se tornó ya imparable a la entrada del XIX. Desaparecido Fernando VII, y siendo sólo los Consejos una sombra de sí mismos, por una serie de decretos dados en 1834 fueron suprimidos creándose en su lugar un *Consejo Real de España e Indias* que desapareció también en 1836.

---

[94] Emilio La Parra López, «El amigo de los reyes. El lugar de Manuel Godoy en la monarquía de Carlos IV», en *Los Validos*, págs. 617-631; ref. en 626. Más ampliamente en su biografía, *Manuel Godoy. La aventura del poder*, Tusquets editores, 2002.

[95] Escudero, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, 2.ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

Era el final del régimen polisinodial, del que habría de quedar un único Consejo, el de Estado, como organismo consultivo.

En cambio, en lo que respecta a los ministerios, las Cortes de Cádiz los acogieron y potenciaron. Así el artículo 222 de la Constitución dio cabida a un sistema de gobierno con siete Secretarios del Despacho: los cinco tradicionales de Estado, Justicia, Hacienda, Guerra y Marina, y otros dos de Gobernación (para la Península y Ultramar). En el futuro, ya avanzado el siglo XIX, ese esquema registrará dos hitos de especial interés: la institución del Ministerio de Ultramar en 1863 (con su supresión en el desastre de 1898), y la del Ministerio de Fomento en 1830, que penetrará pujante en el siglo XX desflecado en otros varios departamentos.

Durante el reinado de Fernando VII, y en medio del desgobierno reinante, el monarca mantuvo el despacho particular con los ministros, haciéndose de nuevo patente la conveniencia de arbitrar algún tipo de despacho colectivo para los asuntos de interés general o que afectaran a varios jefes de departamentos. Así las cosas, un decreto de 19 de noviembre de 1823 dirigido al titular de Estado, tras señalar que las providencias de los ministros «serán más conformes al bien de mi servicio y al interés de mis pueblos, siendo dictadas de común acuerdo», ordena al destinatario «que vos, con los demás mis Secretarios de Estado y del Despacho... formeis un Consejo que se denominará *Consejo de Ministros*, con el objeto siguiente:

> «En él se tratarán todos los asuntos de utilidad general: cada ministro dará cuenta de los negocios correspondientes a la Secretaría de su cargo, recibirá mis resoluciones y cuidará de hacerlas ejecutar. Los acuerdos del Consejo se escribirán en un libro, expresando las razones que los motivaron. Cuando yo no asista presidireis vos, como mi primer Secretario de Estado, y el del Despacho de Gracia y Justicia asentará las deliberaciones teniendo a su cuidado el libro destinado para este objeto.»

Este texto es la partida de nacimiento del Consejo de Ministros tal como el organismo es conocido hoy. ¿Y constituía –podemos preguntarnos y recapitular– ese Consejo de Ministros una novedad?. Claramente no, pues el propio decreto reconoció que lo que se pretendía hacer era lo que ya había hecho Felipe V en 1714, con el llamado *Consejo de Despacho*, y lo que posteriormente hizo Carlos III con la *Junta Suprema de Estado.* Ahora bien, si entendemos por *Consejo de Ministros* la reunión sistemática de todos los ministros y sólo de ellos, es claro que la remisión del decreto al Consejo de Despacho de Felipe V no resulta afortunada, pues ese Consejo de Despacho, según vimos en su momento, estuvo compuesto de consejeros y gentes influyentes que no fueron ministros. Sí, en cambio, es correcta la referencia a la *Junta Suprema de Estado*, la cual, como hemos dicho, fue, con otro nombre, el primer Consejo de Ministros de la historia de España.

En el decreto fundacional del Consejo de Ministros, sobreentendida la presidencia del rey, se ordena que en su ausencia presida el ministro de Estado. Ahora bien, disponiéndose que en esos casos presida el ministro de Estado, no se dice que tenga atribuido por ello un título especial o, en concreto, el de presidente del Consejo de Ministros. Simplemente, el ministro de Estado ha de presidir en su condición de *primer secretario* o *primus inter pares*, tal como había sucedido en la Junta Suprema de Estado. Así siguieron las cosas a lo largo del año siguiente, 1824, en el cual se alternaron en la presidencia el rey y –en su ausencia– el ministro. Pero otro decreto de 31 de diciembre de ese año, vino a aclarar que el Secretario del Despacho de Estado entonces, y sus sucesores después, presidirían en ausencia del rey *usando vos y ellos entre vuestros títulos del de Presidente del Consejo de Ministros.* Así pues, si el decreto de 19 de noviembre de 1823 había creado el Consejo de Ministros, el de 31 de diciembre de 1824 creó la figura y título de presidente del Consejo[96].

En los años siguientes la presidencia del Consejo de Ministros se configura como un cargo independiente, de ordinario desempeñado por el ministro de Estado, pero a veces por el titular de otro departamento. y ya en 1840 accede a la presidencia un personaje, el general Espartero, que ni siquiera es ministro. Se inicia con ello el estilo de que el rey nombre presidente del Consejo de Ministros a alguien de fuera, o a tenor de los usos parlamentarios del Estado liberal, al líder del partido político que triunfa en las elecciones u obtiene mayoría parlamentaria en el Congreso de los Diputados. El rey despacha así con el presidente, y el presidente dirige el gabinete de ministros, según acontece hoy.

---

[96] Me remito a mi estudio «La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros», en *Administración y Estado en la España Moderna*, págs. 89-96.

16. CORTES DE MONZÓN DE 1585: LOS CRONISTAS Y LA JUNTA DE NOCHE*

I. INTRODUCCIÓN

Los viajes de Felipe II a Aragón tienen tres ciudades como puntos principales de referencia: la capital, Zaragoza, y otras dos, Monzón y Tarazona, que gozaron de extrema importancia por celebrarse en ellas las Cortes de la Corona[1]. Como príncipe, Felipe visitó Zaragoza y Monzón en 1542, en un viaje en el que juró los fueros el 18 de octubre en La Seo. Un lustro más tarde, en 1547, el príncipe volvió a Monzón para recibir de las Cortes un servicio extraordinario, y en el verano de 1551 retornó a Zaragoza con los reyes de Bohemia, acudiendo otra vez a Monzón al año siguiente. De nuevo habría de volver a Aragón en 1553.

Como rey, Felipe II visitó Zaragoza y Monzón en 1563 y 1585, con ocasión de las Cortes convocadas en la ciudad del Cinca, y fue a Tarazona en 1592, sin pasar por Zaragoza, para asistir a las Cortes que cerraron los agitados sucesos de la huida de Antonio Pérez. De estas tres visitas del monarca, la de 1563 fue la más distendida y festiva, siendo celebrada en Zaragoza con arcos triunfales donde se daba la bienvenida a quien entraba en la ciudad de Cesar Augusto («Ingredere, o felix, Augusti Cesaris urbem/quam possis regum magnorum dicere alumnam»). De la expedición de 1563 formó parte un artista flamenco, Anton van den Wyngaerde, quien nos dejaría su valioso testimonio gráfico con vistas de algunas ciudades. Las otras dos visitas (Monzón 1585/Tarazona 1592) fueron mucho más graves e importantes: la turiasonense, tras la ejecución del Justicia, trascendental

* Publicado en *Ius Fugit. Revista de estudios histórico-jurídicos de la Corona de Aragón*, Universidad de Zaragoza-Institución Fernando el Católico, 2003, núm. 10-11, 13-27. Y también en *Estudos em honra de Ruy de Albuquerque*, 2 vols., Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006; en I, 721-735.

[1] Sobre estos viajes, E. Serrano Martín, «La Corte se mueve. Viajes de Felipe II a Aragón. 1542-1592», en E. Martínez Ruiz (direc.), *Madrid, Felipe II y las ciudades de la Monarquía*, Madrid, 2000, vol. II, *Las ciudades, capitalidad y economía*, 33-56.

para los destinos de Aragón; la montisonense, tras una epidemia que estuvo a punto de acabar con el mismo rey, trascendental para el sistema de gobierno de la Monarquía en su conjunto. Del viaje a Zaragoza y Monzón en 1585 dejó testimonio, esta vez escrito, otro personaje flamenco, Henrique Cock[2], arquero de la guardia del rey. Y sobre ambos periplos regios escribieron dos importantes cronistas, Luis Cabrera de Córdoba y Antonio de Herrera.

II. LAS CORTES DE 1585

A) **El prólogo en Zaragoza**

El 19 de enero de 1585 Felipe II y la Corte se trasladaron a Zaragoza, donde habría de celebrarse el matrimonio de la infanta Catalina Micaela con el duque Carlos Manuel de Saboya. Tras detenerse unos días en Alcalá y Guadalajara, la comitiva regia alcanzó la capital aragonesa a fines de febrero, en vísperas del Carnaval. Desde el punto de vista político, el enlace trataba de asegurar la alianza con territorios estratégicos para el acceso a los Países Bajos. Desde el punto de vista personal, la boda supuso el alejamiento de la hija del rey con el consiguiente coste psicológico para el padre. «Por la mucha soledad con que me dejais –le escribió el monarca– y mucho cuidado de saber cómo os ha ido después que os embarcásteis, y también al Duque, despacho este correo con esta carta que espero os hallará en Rosas»[3].

La boda de Catalina Micaela y Carlos Manuel, el 11 de marzo de 1585, fue oficiada por el cardenal Granvela, un relevante personaje flamenco, traído desde Italia, y que precisamente fue testigo en Zaragoza de la quiebra de su privanza. Con Granvela, entonces presidente del Consejo de Italia, habían acudido allí los Consejos de la monarquía[4]. Cock nos da cuenta de la actividad del rey y los Consejos en la capital aragonesa:

> «A trece días de Março fue Su Majestad con su yerno a visitar el muy insigne monasterio de Santa Engracia... A catorce de Março vino el Ilmo. Sr. cardenal Granvela en su coche a besar las manos de Su Alteza... A quince y diez y seis del dicho mes fue Su Alteza visitado de todos los Consejos que residían en Çaragoça. Entre ellos vino el cardenal Granvela otra vez con el Consejo de Italia, como presidente dél, a veerse con Su Alteza. Vino ansimismo el Consejo Real deste reino y después dél los oidores de las cosas civiles y criminales a quien toca el gobierno de la çiudad de Çaragoça con

[2] *Relación del viaje hecho por Felipe II en 1585 a Zaragoza, Barcelona y Valencia*, escrita por... y publicada por Alfredo Morel-Fatio y Antonio Rodríguez Villa, Madrid, 1876.

[3] Carta desde Barcelona el 14 de junio de 1585. En F. Bouza (ed.), *Cartas de Felipe II a sus hijas*, Madrid, 1998, 115.

[4] Junto a la citada obra de Cock, hay algunos relatos y estudios de esta boda. El más reciente se contiene en el artículo citado de E. Serrano Martín, «La Corte se mueve. Viajes de Felipe II a Aragón. 1542-1592», 45-51.

> todos los ministros y oficiales della. Al postre vino también la Justicia mayor del reino, que es la mayor dignidad dél... A todos estos recibió el Duque de Saboya con mucha cortesía en pie...»[5].

El 30 de marzo fue firmada la convocatoria de las Cortes de Aragón y el 2 de abril se puso en marcha la comitiva regia hacia Barcelona, quedando en Zaragoza el cardenal Granvela que había caído enfermo. Nada más partir, los achaques alcanzaron a unos y otros, y entre ellos al mismo rey, que padeció un serio ataque de gota. A primeros de mayo la expedición arribó a Barcelona, y un mes más tarde, el 13 de junio, los duques de Saboya se hicieron a la mar, dejando al rey con la desolación de la que se hacía eco en la carta citada. Tras despedir a su hija y a su yerno, Felipe II se encaminó finalmente a Monzón donde las Cortes abrieron sus sesiones a fines de junio.

B) **Las Cortes: peticiones y excusas**

El rey y lo principal de la comitiva quedaron instalados en Monzón, mientras el nuncio, embajadores y guarda de arqueros residían en Barbastro[6]. A tenor del relato de Cabrera, «juraron los tres reinos al Príncipe, aunque dispensando la edad, porque juró su padre en su nombre de guardar sus fueros y privilegios y que en la competente, conforme las leyes de aquel reino, haría por sí mismo el juramento necesario y acostumbrado»[7]. Tras ello tuvo lugar la intervención del arzobispo de Valencia, miembro de ese estamento eclesiástico que en la Corona de Aragón tanto peso tuvo[8]. El arzobispo, tras destacar que tradicionalmente Aragón precedía a Valencia y Valencia a Cataluña[9], se quejó de que en el llamamiento del monarca,

---

[5] *Relación del viaje hecho por Felipe II*, 62-63.

[6] Entre las noticias que Cock da de Barbastro cabe escoger estas dos, relativas al origen del nombre de la ciudad y a sus vecinos y estructura social:

> «Algunos curiosos derivan el nombre del valle basta obastecida, por estar la ciudad situada en un valle muy abundante... se le dio nombre Barbastro o del que la fundó, o que la restauró, y que éste hubo de ser hombre respetado por su larga barba y cabellos. Porque esto es muy común en España, que cuando alguna cosa quieren pronunciar más dura de lo que es, truecan la palabra, como de *padre*, *padraste*; *madre*, *madraste*,... y desta manera habrán hecho de *barba*, *Barbastro*. Paresce que confirman esta mi opinión las armas de la ciudad esculpidas en todas las puertas y edificios públicos della, que son una cabeça, con muchos cabellos y larga barba con cinco escudos de Aragón. Podríase ansimismo derivar el nombre de barba y astro, y no faltaría razón que lo confirmase, porque en cualquiera parte donde la tierra es más fría, allí cría la gente mayor barba, pero esto dexo al parecer de más letrados, que a mí me basta haber dicho mi opinión» (pág. 157). «Vecinos hay mil y ciento... Casas de nobles no hay más que dos, los Moncayos y Claramontes, éstos son señores de Artasona, aquellos de los pueblos Costean y Raphales» (pág. 162).

[7] L. Cabrera de Córdoba, *Felipe II, Rey de España*, 4 vols., Madrid, 1876-1877; cita en III, 135.

[8] Luis González Antón, *Las Cortes en la España del Antiguo Régimen*, ed. Siglo XXI, 1989, págs. 164-165.

[9] «Y como siempre hayamos deseado y deseamos ordenar nuestras cosas de manera que se escusen molestias y se consiga sin ellas el fin a que habemos venido, que es el servicio de Nuestro

tras Aragón había sido citada Cataluña y no Valencia, «de lo cual quedamos con gran admiración y sentimiento, pareciéndonos era aquello muy diferente de lo que se nos había ofrecido, y ser grave y notable la lesión que se hacía al reino, y así aunque fuimos llamados en tercero lugar no convino acudir»[10]. Significaba así aquello en sus palabras un menoscabo del *honor y preeminencia del reino,* habida cuenta de la costumbre inmemorial de anteponer siempre «el reino coronado de Valencia al Principado de Cataluña».

Habiéndose tardado tantos años en celebrar Cortes, desde las anteriores de 1563, la respuesta del rey hubo de disculpar tanto lo que pudiéramos llamar el *retraso general,* de las dos largas décadas transcurridas, como el *particular* de la demora sufrida desde que se había decidido celebrar Cortes hasta la llegada final del rey[11]. En lo que respecta a aquel *retraso general,* Felipe II ofrece tres excusas principales: el peligro turco, los problemas de Flandes y la rebelión de los conversos del reino de Granada. Respecto al turco, «enemigo común de nuestra santa fe católica» destaca la defensa que hubo de hacer de la isla de Malta y el apoyo al Emperador, su hermano, que se había visto acosado por los otomanos y, al tiempo, por los herejes de Francia. En cuanto a los «movimientos, alteraciones y turbaciones» de Flandes, que hubo de reprimir y aquietar, Felipe II, en boca de Cabrera, esgrime un único argumento, el religioso, que le llevó a la guerra con ellos «hasta acaballos de reducir a la obediencia de la Santa Iglesia católica romana y mía». Y en lo relativo a la sublevación de Granada explica que juzgó necesaria allí su presencia personal: «y con haber yo ido en persona a la Andalucía, fue Dios servido que todo se remediase y pusiese en paz, quedando con la quietud y seguridad que convenía».

Tras la resolución de esa primera serie de problemas, habrá otras causas de un segundo retraso, el *particular.* Como dice el rey a través del cronista, «asentado que hube las cosas susodichas, y otras de mucha importancia, di orden, con el deseo que tenía de venir a estos mis reinos, que se hiciesen las letras convocatorias para teneros Cortes, y estando ya firmadas y yo tan a punto de partirme, como teneis entendido, sucedió la jornada y muerte del rey D. Sebastián»[12]. Ello provocará la presentación de la candidatura de don Felipe al trono portugués y

---

Señor y de vuestra Majestad, bien y provecho del reino, ordenamos a nuestros síndicos que asentasen con los tratadores la forma que había de haber, así en el llamamiento de vuestra Majestad como en nuestra entrada, que era lo que siempre se había acostumbrado, precediendo Aragón a Valencia y Valencia a Cataluña» (*Idem*, 136).

[10] *Idem*, 136-137.

[11] Vid. el capítulo «A l'espera del rei: les prorrogacions de la convocatòria», en la Introducción de Miquel Pérez Latre a *Cort General de Montsó (1585). Montsó-Binefar. Procés del Protonotari*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001.

A las razones generales del retraso se refiere Emilia Salvador Esteban, *Cortes valencianas del reinado de Felipe II*, Universidad de Valencia, 1973.

[12] Cabrera de Córdoba, *Felipe II*, III, pág. 141.

la consiguiente campaña en el país vecino, felizmente concluida, con lo que «se vinieron a unir todos los reinos de España y las Indias». Hay pues, respecto a la segunda demora, una primera causa consistente en los problemas de Portugal, pero también otra debida a que «por la ausencia larga que había hecho de los *(reinos)* de Castilla y la necesidad de componer alguna cosa en ellos, y también para jurar por los naturales de aquella corona al Príncipe mi hijo...fue necesario detenerme en ellos hasta agora»[13].

C) **Enfermedad y calamidades**

Los dos cronistas principales, Cabrera de Córdoba y Herrera, y también el viajero Cock, se refieren profusamente a la epidemia y enfermedades que diezmaron en Monzón y Barbastro el séquito regio, y que estuvieron a punto de acabar con la vida del propio monarca. Herrera nos dice así que «estando ya el rey convalecido de tan grave enfermedad, que le tuvo en punto de muerte, y no acabándose las Cortes de Aragón, determinó de salirse de Monzón dexándolas imperfectas»[14]. Es decir, que el rey hubo de abandonar las Cortes antes de que concluyeran.

Cock y Cabrera, junto al problema de la salud quebrantada del monarca, prestan detenida atención a la epidemia general y a las víctimas de la comitiva, repartida entre Monzón y Barbastro. Según Cock, «habíanse muerto ansimismo, mientras que duraron las Cortes muchos hombres graves... cuyo número no lo sabía por la distancia de los lugares que entonces teníamos, porque nosotros de contínuo estábamos en Barbastro... Pero dicen que el número de todos los muertos, ansí cortesanos como gente de la tierra, excedió mil y quinientas personas, lo cual me paresciera imposible si no me lo dixese gente de crédito»[15]. Cabrera de Córdoba no ofrece una valoración más optimista y precisa el nombre de algunos desaparecidos:

> «Prosiguieron las Cortes, y con la descomodidad y apretura y sitio malsano, adolecieron tantos que murió la mitad de los de la capilla del Rey, muchos de los guardas y criados del Rey, de la cámara, casa y caballeriza y de la Corte, y entre ellos el Marqués de Aguilar, cazador mayor, del Consejo de Estado; D. Lope de Figueroa, del de Guerra, ilustre por sus hazañas; el secretario Antonio de Eraso, hijo natural del gran secretario Francisco de Eraso, bien visto de su Majestad, ministro de buenas partes y no mejores esperanzas; D. Pedro de Guzmán, caballerizo de sus Altezas, del hábito de Santiago, natural de la villa de Ocaña; el arzobispo de Zaragoza D. Andrés Santos, a trece de Noviembre, con gran sentimiento de todo el reino...»[16].

---

[13] *Ibidem*, pág. 142.

[14] *Segunda Parte de la Historia general del mundo, de XV años del tiempo del señor Rey don Felipe II el Prudente, desde el año de MDLXXI hasta el de MDLXXXV*, Valladolid, 1606, pág. 598.

[15] *Relación*, págs. 171-172.

[16] *Felipe II*, III, pág. 143.

Los personajes mencionados, además del arzobispo de Zaragoza, eran ciertamente personalidades relevantes de la vida cortesana. El Marqués de Aguilar, por ejemplo, don Luis Fernández Manrique, conde de Castañeda y de Buelna, había sido –además de cazador mayor y consejero de Estado– canciller mayor de Castilla y embajador en Roma[17]. Y en el plano burocrático, de tanta trascendencia en el reinado de Felipe II, Antonio de Eraso, hijo del celebérrimo Francisco de Eraso, era al morir secretario del Consejo de Guerra, aunque no sabemos bien si Antonio terminó sus días en el mismo Monzón o tal vez en Valencia, adonde pudo haberse trasladado al abandonar la ciudad oscense[18].

Cabrera de Córdoba, en fin, hace referencia, como antes Herrera, a los achaques del monarca: «Enfermó gravemente el Rey, y convalecido, los tratadores de las Cortes instaban con los reinos por su brevedad, mas los aragoneses no podían tenerla, porque el asiento de las cosas de las montañas de Rivagorza y castigo de bandoleros para la seguridad y común sosiego detenía»[19]. Es decir, que la epidemia precipitó las cosas, y, ante el desacomodo de Monzón, las Cortes prosiguieron y finalizaron en la localidad próxima de Binefar. A su vez la comitiva regia se embarcó para arribar a Tortosa, desde donde don Felipe escribió a modo de desahogo a su hija Catalina: «Hasta aquí hemos venido buenos los que escapamos de Monzón»[20]. Espigando así en los recuerdos del rey, cabe afirmar que dos ciudades habría de recordar él por el calor, la incomodidad o las penalidades sufridas: Badajoz, donde estuvo con ocasión de los preparativos de la campaña de Portugal, y Monzón con motivo de las Cortes.

III. REFORMA DEL ESTILO DE GOBIERNO

A) **El establecimiento de la Junta**

Ahora bien, la enfermedad que tan enojosa hubo de resultar durante la estancia en Monzón, acarreó importantes consecuencias en un sistema de gobierno que, basado fundamentalmente en el despacho por escrito, requería la aplicación continua del monarca. Y ello sucedió bien fuera porque, al ser testigos los altos consejeros de la imposibilidad del rey de desenvolverse con normalidad, alguno le aconsejara delegar funciones, o quizás por el hecho de que el propio Felipe II, viendo la muerte de cerca, pensara que había que instruir con urgencia al Príncipe

[17] Feliciano Barrios, *El Consejo de Estado de la Monarquía española. 1521-1812*, Madrid, 1984, pág. 326.

[18] He tratado este problema, citando las contradictorias referencias documentales, en mi libro *Felipe II. El rey en el despacho*, Madrid, 2002, págs. 396, nota 895, y 416, nota 957.

[19] *Felipe II*, III, pág. 143.

[20] Carta de 2 de enero de 1586 (Bouza, *Cartas de Felipe II a sus hijas*, pág. 131).

en las tareas de gobierno, rodeándole de la gente más capacitada. Herrera lo comentó con estas palabras:

> «La referida enfermedad del Rey le despertó para mirar cómo avía de dexar sus Reynos, quando Dios le llamasse, e quedando el Príncipe en menor edad, y entre otras cosas hordenó que don Juan de Zúñiga, Príncipe de Pietra Precia, el Conde de Chinchón, don Christoval de Mora, Conde de Castil Rodrigo y don Juan Ydiáquez, Comendador Mayor de León, y se juntassen con ellos el secretario Mateo Vázquez de Leca para conferir sobre los negocios que el Rey les cometiesse, y se le avisasse de su parecer, porque siendo los ministros referidos los más confidentes suyos, era su intención dexallos muy instruydos en todo lo tocante al govierno»[21].

De estas líneas parece desprenderse la idea de que Felipe II, sintiéndose gravemente enfermo, tomó la iniciativa de reorganizar su sistema de despacho. Sin embargo, el mismo Herrera, en otro pasaje de su obra[22], presenta los cambios como fruto de la presión ejercida sobre el monarca por sus consejeros de confianza:

> «El qual *(el rey),* hallándose en Monzón agravado de enfermedades, y padeciendo los negocios que por causa dellas no se resolvían; le apretavan don Iuan de Zúñíga, Comendador mayor de Castilla, Ayo y Mayordomo mayor del Príncipe; el Conde de Chinchón; don Cristoval de Mora y don Juan de Ydiaquez, que eran los más confidentes ministros, para que diese alguna traça en el govierno, de manera que quedasse con mayor descanso, y los negocios tuviessen más pronto despacho».

No sabemos qué fue en realidad lo que sucedió, pues, por otra parte, Cabrera de Córdoba no se pronuncia sobre si lo del cambio fue idea de Felipe II o sugerencia de los Zúñiga, Chinchón, Moura e Idiáquez. En todo caso hay que destacar que uno y otro cronista, Herrera y Cabrera, hacen entrar en juego a una tercera persona que habría dado a Felipe II el empujón final. Herrera, en un pasaje que sigue al anteriormente citado, dice lo siguiente:

> «Y fue cosa notable que quando más apretada andava esta plática, llegó una carta de Castilla a Iuan Ruiz de Velasco, de fray Melchor de Yebra, de la Orden de San Francisco, varón de gran exemplo y santidad, en que le pedía que dixesse al Rey que en caso de que se descargasse del govierno de sus Reynos, en ninguna manera dexasse la provisión de los oficios en manos de

[21] *Segunda parte de la Historia General del Mundo*, págs. 598-599.

[22] *Tercera parte de la Historia general del Mundo de XIIII años del tiempo del señor Rey don Felipe II el Prudente, desde el año de 1585 hasta el de 1598, que passó a mejor vida*, Madrid, 1612, pag 7.

> nadie, y como el negocio andava con tanto secreto, y fuera de Castilla, se tuvo por caso de admiración que aquel santo varón escriviesse tal cosa y a tal tiempo»[23].

Cabrera a su vez narra en el fondo lo mismo de forma distinta:

> «El maestro fray Melchor Cano, obispo de Canarias, fraile dominico, que siempre entendió dar ayuda al Rey con sus advertencias de sabio y religioso varón, le suplicó mirase cuán agravado estaba de la edad, algunas enfermedades y grande carga de negocios, después que hizo la unión de la corona de Portugal a la de Castilla, y así le convenía elixir quien le aliviase; y pues uno solo no podría, encomendase a una Junta de tres o más los negocios, repartiendo el consultarlos conforme a la naturaleza del reino y exercicios y oficios de cada uno, pues tendrían buena noticia dellos; con que evitaría la molestia del ver y despachar por sí mesmo tantas consultas, haciendo confianza de los que por opinión de prudencia destinó para que le aconsejasen en el gobierno de la monarquía. Executó su Majestad y eligió para que se juntasen para este ministerio a D. Juan de Zúñiga, príncipe de Pietraprecia, y D. Cristobal de Moura, comendador mayor de Alcántara, y D. Juan de Idiaquez, del Consejo de Guerra, el Conde de Chinchón y el secretario Mateo Vázquez»[24].

Si se comparan los textos de uno y otro cronista, se aprecia en primer lugar que, para Herrera, quien interviene providencialmente ante el rey es el franciscano Melchor de Yebra, mientras que, para Cabrera de Córdoba, mucho más descuidado e impreciso en sus afirmaciones, es el dominico Melchor Cano, lo que evidentemente constituye un error pues el gran teólogo hacía ya un cuarto de siglo que había muerto en Toledo. Ahora bien, fuese la idea de cambiar el régimen de despacho propia del mismo rey o de sus supremos consejeros, el caso es que ambos cronistas están de acuerdo en que al final resultó decisiva la intervención de una persona de fuera: de un fraile, con seguridad el franciscano. En todo caso, si hemos de creer a Herrera, el consejo de que se descargara del despacho habría sido un consejo a medias, pues al tiempo le recomendó que no delegara los nombramientos, lo que significaba que debía seguir en cierto modo envuelto en la barahunda de papeles.

B) **Su composición**

Se constituyó así una Junta para, en teoría, descargar al rey de su trabajo. Y esa Junta estaba formada por los personajes que ambos cronistas mencionan. Por una parte, el ayo y mayordomo del Príncipe, don Juan de Zúñiga, que había sido embajador en Roma y virrey de Nápoles, y era consejero de Estado[25]. También

---

[23] *Tercera parte de la Historia general del Mundo*, pág. 7.

[24] *Felipe II*, III, pág. 144.

[25] Sobre estos personajes, miembros del Consejo de Estado, ver Barrios, *El Consejo de Estado*, 318 y ss.

Diego de Cabrera y Bobadilla, III Conde de Chinchón, caballero de Santiago y hombre con un apretado historial político en el que hay que registrar las embajadas de Roma y Viena y su condición de miembro de los Consejos de Estado, Aragón e Italia. Y por otra parte, dos personajes, Cristobal de Moura y Juan de Idiáquez, de similar edad, que siguen caminos paralelos y a los que Felipe II tratará con especial consideración y respeto, llamándoles respectivamente don *Cristobal* y *don Juan.* Moura era un lusitano de Lisboa, comendador de la Orden de Alcántara y de la Orden portuguesa de Cristo, también del Consejo de Estado, que a sus cuarenta y tantos años estaba en plena madurez política, y que solía tener la última palabra en los asuntos de Portugal. Juan de Idiáquez, por su parte, era hijo del secretario de Carlos V, Alonso de Idiáquez, y había nacido en Madrid en el seno de un prolífico clan vasco de secretarios que se desparraman por los siglos XVI y XVII. Según sabemos, don Juan había sido embajador en Génova y Venecia, e iba a incorporarse a las mismas tareas diplomáticas en Francia cuando recibió órdenes de quedarse en la Corte y hacerse cargo de las Secretarías de Estado tras el *affaire* Escobedo y la consiguiente salida de Antonio Pérez. El quinto hombre, y secretario de la Junta, era el famoso Mateo Vázquez, criado a la sombra del cardenal Espinosa y que a su muerte había logrado autopromocionarse nada menos que a la secretaría privada del monarca.

La Junta, pues, estuvo inicialmente formada por cuatro personas –Zúñiga, Chinchón, Moura, Idiáquez– y un secretario, Mateo Vázquez. Ahora bien, la ausencia de noticias respecto a su constitución formal, contando como contamos con cronistas tan escrupulosos y bien informados, y la ausencia además de cualquier testimonio documental al respecto, hacen pensar que su establecimiento debió ser un simple fenómeno de hecho, debido a órdenes o indicaciones verbales del monarca, sin que por lo mismo quepa fijar la aparición del alto organismo en fecha determinada y precisa. Por otra parte, dadas las circunstancias de la precipitada salida de la comitiva regia de Monzón; la marcha a Tortosa y luego a Valencia, y la prosecución del viaje que concluyó en Madrid en la primavera de 1586, no es creíble que la Junta pudiera haber funcionado hasta estas fechas con un mínimo de normalidad y orden[26]. Pero además, teniendo en cuenta que en noviembre de 1586 murió Zúñiga, los negocios de la Junta desde 1587 hubieron de repartirse entre Idiáquez (los de Estado y Guerra); Chinchón (los de Aragón e Italia), y Moura (Hacienda y Portugal). Y por último, como sabemos que enseguida Chinchón cayó enfermo, y que ya en mayo de 1587 apenas podía to-

[26] Me refiero a estas cuestiones en *Felipe II. El rey en el despacho*, págs. 335 y ss.
Téngase en cuenta además que cuando Herrera evoca la creación y primera etapa de la Junta, asegura que «se hazía en Palacio y de noche» (vid. texto correspondiente a nota 30), lo que parece más congruente referido a la Corte estable en Madrid y no a los meses en que anduvieron, tras la salida de Monzón, de viaje por Aragón, Cataluña y Valencia.

mar la pluma[27], la Junta debió funcionar desde entonces básicamente sobre el dúo Moura-Idiáquez, con Mateo Vázquez como secretario hasta 1591, año en que murió, y a partir de esa fecha con el catalán Jerónimo Gasol. Por lo demás, el que Cristobal de Moura y Juan de Idiaquez eran los dos pivotes básicos del gobierno, lo corrobora el testimonio del embajador Contarini en la relación presentada en 1593 a su regreso de España:

> «Todo el peso del gobierno, tan difícil, de la Monarquía, en los asuntos de mayor importancia, descansa en tres personas sólamente: el rey, don Juan Idiáquez y don Cristobal de Moura... Estos dos ministros son de origen mediocre, pues S. M. no se sirve de los grandes, que le inspiran desconfianza y cuya autoridad no quiere acrecentar... El uno, don Juan, es vizcaíno; el otro es portugués. Aquel se ocupa de los asuntos de Italia y éste de los de Portugal e Indias... Ambos están de acuerdo para no proponer jamás a S. M. ninguna novedad que pueda traer consecuencias, a menos que se vean obligados a ello por una gran necesidad... De esta manera se aseguran las mejores gracias de S. M., el cual no sólo por el favor que los honra, haciéndoles de este modo sus ministros principales, sino también por las riquezas con que los colma, los tiene satisfechos y los hace objeto de la consideración y de la estima general»[28].

Esta desmedrada Junta de Gobierno, que al principio fue conocida por algunos como *Junta de Noche,* fue reorganizada por Felipe II en 1593, integrándose en ella el Príncipe, el Archiduque Alberto, venido expresamente de Portugal, y el Marqués de Velada, ayo y mayordomo mayor del Príncipe. Con esos tres altos dignatarios, seguían Chinchón, Idiáquez y Moura. Es decir, siete personas: los seis citados y el secretario Gasol. El supremo organismo desapareció, en fin, con la muerte del monarca en 1598.

C) **Reflexiones sobre Juntas**

Según hemos visto, como consecuencia de las calamidades acaecidas en Monzón, se ideó la reforma consistente en situar junto al monarca a un núcleo de altos consejeros, lo que dio lugar a la Junta de Gobierno que debía ayudar a Felipe II en las tareas de despacho y descargarle de ellas. Ya no se trataba –nótese bien– de una junta cualquiera, como las creadas antes al margen de los

---

[27] En carta fechada en Aranjuez el 12 de mayo escribe: «los médicos no me dan licencia para señalar, y assí se podrá advertir en Madrid lo haga mi teniente de thessorero en los despachos que se embiaren a firmar de su Md. hasta que yo esté para ello... La sangría del braço derecho es la que me estorva el señalar». En Carlos Riba García, *El Consejo Supremo de Aragón en el reinado de Felipe II. Estudio y transcripción de los documentos originales e inéditos de este Consejo existentes en el Museo Británico*, Madrid, 1915, n.º 71, pág. 69.

[28] L. P. Gachard, *Relations des ambassadeurs vénitiens sur Charles-Quint et Philippe II*, Bruselas-Gante-Leipzig, 1856. Edición española de C. Pérez Bustamante, *Carlos V y Felipe II a través de sus contemporáneos*, Madrid, 1944, págs. 149-151.

Consejos, o en un nivel inferior a estos sínodos, o entre gente de ellos, con la misión de resolver cuestiones concretas y especiales, sino de un supremo organismo que supervisaba la generalidad de los asuntos despachados antes por todo el aparato polisinodial. Ello nos da pie para algunas breves consideraciones, en parte apuntadas o desarrolladas en mi libro sobre Felipe II.

La reforma que se gestó en Monzón dio lugar a una Junta que aquí hemos calificado de *Junta Suprema de Gobierno.* Ahora bien, ¿qué tipo de Junta es esa o qué relación tiene con otras Juntas aparecidas, antes o después, en el aparato de la monarquía?. El ordenar y clasificar las Juntas del Antiguo Régimen constituye ciertamente una cuestión ardua, sobre la que los especialistas[29] han hecho variadas y muy estimables precisiones. Así pues, si no resulta impertinente terciar, haremos de pasada aquí y ahora algún comentario. En primer lugar habría que decir que las Juntas no parecen susceptibles de clasificación unívoca, sino en función de los diversos y posibles criterios que se adopten. De esos criterios, probablemente los fundamentales son dos: el intrínseco y esencial de su propia naturaleza, y el extrínseco de su cronología.

En razón de su naturaleza, las Juntas pueden ser de dos clases: consultivas y de gobierno. Las *Juntas Consultivas* asesoran sobre problemas de naturaleza teórica, según fue el caso, por ejemplo, de las creadas para deliberar acerca de la legitimidad y naturaleza de la presencia española en América (v. gr. Junta de Burgos de 1512). Las *Juntas de Gobierno,* aunque asesoren también (porque en última instancia quien decide siempre es el rey), lo hacen sobre problemas concretos de gobierno, proponiendo medidas específicas o sugiriendo nombramientos determinados. Obviamente, en el estudio del esquema político-administrativo, las más importantes son esas *Juntas de Gobierno,* que a su vez parecen ser de dos tipos: generales y especiales, o, más precisamente, *Juntas Generales de Gobierno* y *Juntas Especiales.* De esta suerte, y según creo, así como Juntas Especiales hubo muchas, aplicadas a múltiples menesteres concretos y diversos, de heterogénea naturaleza y susceptibles a su vez de ulteriores ordenaciones, Juntas Generales de Gobierno hubo en el Antiguo Régimen solo tres: la que nos ocupa ahora, existente en el reinado de Felipe II entre 1585 y 1598; la *Junta de Gobierno* instituida por Felipe IV en su testamento para asistir a la reina regente, doña Mariana de Austria, durante la minoridad de Carlos II, y que funcionó entre 1665 y 1676, y la *Junta Suprema de Estado* (1787-1792) en el reinado de Carlos III.

---

[29] Juan Francisco Baltar Rodríguez, *Las Juntas de Gobierno en la Monarquía Hispánica (Siglos XVI-XVII)*, Madrid, 1998; Dolores M. Sánchez González, *El deber de consejo en el Estado Moderno. Las Juntas «ad hoc» en España (1474-1885)*, Madrid, 1993, y *Las Juntas Ordinarias. Tribunales permanentes en la Corte de los Austrias*, Madrid, 1995.

En razón de su cronología, las Juntas pueden ser clasificadas como *coyunturales* o *transitorias* –es decir, creadas para estudiar o resolver un problema concreto, lo que conlleva su disolución tras realizar su cometido–, y *permanentes*, con vocación de estabilidad y persistencia. Las antes citadas *Juntas consultivas* son por su propia naturaleza *coyunturales:* estudian algo, opinan, aconsejan y se disuelven. Las *Juntas Generales de Gobierno,* en cambio, pueden ser en teoría de uno u otro tipo, aunque de hecho las tres conocidas fueron coyunturales: así la que nos ocupa aquí (que lógicamente tenía como término la muerte de Felipe II, pues trataba de facilitar su despacho); la creada por Felipe IV en su testamento (pues, como hemos dicho, esta Junta era para los años de minoridad del futuro Carlos II); y, en fin, la *Junta Suprema de Estado,* en teoría *permanente* pues fue fundada con pretensiones de continuidad, y de hecho *coyuntural* o *transitoria* porque solo duró cinco años. Las *Juntas Especiales,* en fin, fueron también o *permanentes* (v. gr. la Junta de Obras y Bosques) o *coyunturales* (v. gr. las Juntas de Inteligencia de Cataluña y Portugal, creadas durante las revueltas de estos territorios; o la Junta constituida en abril de 1590 sobre los sucesos de Aragón).

D) **Junta General de Gobierno o «Junta de Noche»**

Como hemos indicado, la Junta ideada en 1585 en Monzón, pudo funcionar con una mínima regularidad desde 1586; fue reorganizada en 1593 y duró hasta 1598. Sobre esa Junta, para concluir, parecen procedentes dos consideraciones finales.

1. *La cuestión del nombre*

La denominación *Junta de Noche* nos es conocida por el cronista Herrera, quien, tras referir que en años anteriores el rey remitía los memoriales a Antonio de Padilla, presidente de los Consejos de Órdenes y luego de Indias, así como al Conde de Barajas, a Rodrigo Vázquez y, más especialmente, al Comendador Mayor de Castilla don Juan de Zúñiga, habla del despacho con el monarca de los tres ministros Chinchón-Moura-Idiáquez, asistidos por el secretario Vázquez, y comenta lo siguiente: «Y porque se hazía en Palacio y de noche, porque al Principio el Rey no quiso que se tuviesse noticia dello, llamaron a este Consejo o Consulta, la Junta de Noche, la qual prevaleció hasta la muerte del Rey con gran reputación»[30]. A partir de esta información, todos los autores han hablado de la tal Junta como *Junta de Noche.*

Como vemos, Herrera asegura, en impersonal, que esa reunión, recordada por él como *Consejo* o *Consulta,* fue llamada –*la llamaron,* dice– *Junta de Noche.*

[30] *Tercera parte de la Historia general del Mundo*, págs. 137-138.

Ahora bien, ¿quiénes la llamaron así?. Como ya he señalado en otro lugar[31], no me consta ningún testimonio concorde en darle ese nombre, y no he encontrado un solo papel del rey, de los componentes de la Junta o del secretario en que ese organismo sea mencionado así. Hay que concluir en consecuencia que, sin perjuicio de que alguien la llamara *Junta de noche* –pues no es de creer que Herrera se inventara sin más ni más el nombre–, tal calificativo fue archiminoritario y quizás del vulgo, pues de otra forma hubiera trascendido y logrado un mayor eco.

Pero además –y también lo he dicho– el calificativo solo pudo aplicarse a la Junta de los primeros años, en los que debió reunirse de noche, pero no a la Junta a partir de la reorganización de 1593, pues entonces se dispuso entre otras cosas –mediante Instrucción fechada en San Lorenzo el 26 de septiembre[32]– que la Junta se reuniera de día, de 2 a 5 en invierno y de 3 a 6 en verano, con lo que es impensable que alguien la llamara o la siguiera llamando *Junta de noche.*

Se podría en fin pensar que hubo una Junta, la *Junta de Noche* hasta 1593, y otra Junta de Gobierno desde esta fecha hasta 1598. Pero semejante posibilidad no parece digna de crédito. La Junta fue la misma desde 1585 a 1598, según creo haber demostrado[33], y lo de 1593 fue un profundo reajuste del mismo organismo. Tanto es así que la persona con información más precisa, el cronista Herrera, narra la creación de la Junta, *la cual prevaleció* –añade[34]– *hasta la muerte del rey.* Es decir, que hubo una única Junta y que en buena ley solo puede llamarse *de noche* con cierta impropiedad: sólo en sus inicios, pues luego evidentemente dejó de serlo.

2. *Acogida y valoración política*

La Junta estuvo formada por personajes de alta cualificación, pero se echa de menos, en función de lo que pasó aquellos años, la presencia de un consejero de singular autoridad, el cardenal Granvela, que desde el viaje a Zaragoza camino de Monzón pasó a segundo plano y no llegó a figurar en ese *top level* surgido de las Cortes de 1585. Llamado por Felipe II cuando estaba en Italia, y habiendo sido urgido por el monarca para que dejara todo y se incorporase a la Corte, el ilustre ministro mantuvo la máxima confianza de Felipe II justo hasta las vísperas de la constitución de la Junta. Es posible que los celos de los demás, por su poder o por ser extranjero, propiciaran el descrédito y apartamiento. Pero en todo caso el asunto no es claro, pues otro extranjero poderoso –Moura– mantuvo y retuvo una pareja situación de privilegio. Dicho esto, cabe preguntarse por la acogida que tuvo esa Junta en el aparato de la Administración. Por lo que sabemos, al

[31] *Felipe II. El rey en el despacho*, pág. 342.
[32] La Instrucción figura en Cabrera de Córdoba, *Felipe II*, IV, págs. 67-68.
[33] *Felipe II. El rey en el despacho*, pág. 373.
[34] Vid. el texto correspondiente a la nota 35.

principio no debió ser buena. Como es de suponer, a los Consejos no les pareció bien que un grupito se señores, por muy ilustres que fueran, revisase sus consultas y reexaminara sus papeles. Y mucho más que personas no cualificadas en el arte de la guerra o sin especial formación jurídica supervisaran proyectos militares o las propuestas de aquellos puntillosos legistas de los Consejos. Herrera comenta así que la Junta «prevaleció hasta la muerte del Rey con gran reputación, y se tenía por muy útil si con los referidos ministros interviniera alguno que entendiera el arte de la guerra para dar satisfacción a los soldados, y algún varón de letras y doctrina con que se quitara a los Consejos toda causa de murmurar, diciendo que sus consultas eran censuradas por personas legas»[35].

Finalmente, ¿qué valoración merece esta Junta General de Gobierno en función de los objetivos para los que fue creada?. Habría que decir que regular solamente. Cierto es que la Junta trabajó y trabajó mucho, pero ello no debe ser juzgado como un mérito de especial o singular cualificación y relevancia, pues en la Corte de Felipe II, en punto a burocracia y papeles, trabajaba todo el mundo. Ahora bien, si la Junta se creó para simplificar el despacho, el resultado conseguido fue exactamente el contrario, pues constituyó una instancia más en la ya compleja estructura existente, por encima de Consejos y Juntas particulares, con el agravante de que lo resuelto por la Junta –supremo organismo colegial– todavía era reexaminado a solas por el rey y Mateo Vázquez, secretario sí de la Junta, pero además y sobre todo secretario privado del monarca. Y en cuanto al rey mismo, la existencia de la Junta quizás le alivió algo en la toma de decisiones, pero desde luego no en la aplicación y despacho de los papeles, que siguió anotando incansablemente por lo menos hasta fines de 1596[36]. Lo que sí pudo descargar al rey, gravemente enfermo de gota y con serias dificultades para tomar la pluma, fue la delegación de firma en el Príncipe, que muy probablemente tuvo lugar, como afirma Herrera[37], en 1597. Pero para valorar esto con justeza habría que examinar cuidadosamente las consultas y papeles de ese año y del siguiente (hasta septiembre de 1598, en que murió el rey), para precisar si efectivamente Felipe II dejó radicalmente de firmar, y si firmó en cambio de forma habitual y continua el futuro Felipe III.

---

[35] *Tercera parte de la Historia general del Mundo*, pág. 138.

[36] *Felipe II. El rey en el despacho*, pág. 371.

[37] «Y siendo ya el Príncipe don Felipe de conviniente edad, con las buenas muestras que dava de prudencia, y de ánimo muy conforme a la voluntad de su padre, que en particular tenía la mano derecha muy impedida de la gota, para mayor información del Príncipe y mejor espediente de los negocios, mandó que firmasse por él las cartas y despachos que generalmente se hiziessen, no alterando el estilo que se solía tener en ellos ninguna otra cosa, fuera de que la firma fuesse del Príncipe, en lugar de la del Rey, de lo qual dio aviso a todos sus Reynos para que lo tuviessen entendido» (*Tercera parte de la Historia general del Mundo*, pág. 708).

17. UN MANUSCRITO NAPOLITANO SOBRE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XVII [*]

Trabajando en el *Archivio di Stato* de Nápoles, y con ocasión de revisar las series manuscritas de la sección *Archivio Farnesiano*, hallé en el legajo 1334, fascículo 17, un documento, no relacionado en los inventarios, referente al personal de las Secretarías de Estado a principios del siglo XVII. Se trata de un breve informe sin autoría conocida, sobre los *Secretarios de España y su cualidad*, que paso a comentar.

I. EL DOCUMENTO Y SU DATACIÓN

Carente de fecha, cabe en principio afirmar que fue escrito entre 1600 y 1610, pues figuran en él como Secretarios (de Estado), don Pedro Franqueza, Conde de Villalonga, y Andrés de Prada, personajes ambos que coincidieron rigiendo las Secretarías de Italia y Norte en la primera década del siglo XVII [1]. Por otra parte, al figurar como oficial mayor de Andrés de Prada el secretario Antonio de Aróstegui o Aróztegui, quien fue nombrado secretario del Consejo de Guerra el 12 de marzo de 1606 [2], el informe debe ser anterior a esta fecha. Y además, al aparecer Juan Morante como secretario del Consejo de Italia, en la negociación de Milán, el

[*] Publicado en el *Anuario de Historia del Derecho Español,* LXIX (1999), 351-357.

[1] Véase en mi libro *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., 2.ª ed., Madrid, 1976, I, 227 y ss.

[2] AGS, Quitaciones de Corte, leg. 7. Sustituyó a un viejo y célebre secretario, Esteban de Ibarra, nombrado entonces consejero del mismo Consejo de Guerra.

Cabrera de Córdoba ya se hacía eco meses antes de los rumores de esa reforma. En comunicación fechada en Valladolid, el 26 de noviembre de 1605, escribe lo siguiente: «Dícese que se provee el oficio de secretario de Guerra en los secretarios Aguilar y Aróstegui, y que a Esteban de Ibarra hacen del Consejo de Guerra...» *(Relaciones de las cosas sucedidas en la Corte de España desde 1599 hasta 1614*, Madrid, 1857, 265). Y el 28 de marzo de 1606, relataba ya los cambios realizados: «Han hecho del Consejo de Guerra a Esteban de Ibarra, y a Bartolomé de Aguilar, y a Aróztegui secretario de ella» *(Relaciones,* 274).

informe debe ser también anterior al 27 de noviembre de 1604, pues en esa fecha Cabrera de Córdoba nos cuenta desde Valladolid que Morante había muerto[3]. En resumen, habría que situarlo en el período que va de abril o marzo de 1600, que es cuando, como veremos, Franqueza y Prada fueron nombrados Secretarios de Estado, hasta noviembre de 1604. Es decir, en los inicios del siglo XVII, poco antes o poco después del traslado de la Corte a Valladolid.

II. LAS SECRETARÍAS DE ESTADO AL INICIARSE EL REINADO DE FELIPE III

Felipe III heredó los dos Secretarios de Estado que había tenido su padre, Francisco y Martín de Idiáquez, quienes desde 1587 desempeñan respectivamente las partes de Italia y Norte. La tormenta de cambios iniciada con la designación de Lerma como valido, revestido desde el inicio del reinado de un poder excepcional[4], no tardó en alcanzar a estos personajes a pesar de su parentesco con don Juan de Idiáquez, persona de extraordinario prestigio y peso en el gobierno de Felipe II y a quien su hijo Felipe III heredó y respetó. De esta suerte, cuando apenas había transcurrido un año de la muerte del Rey Prudente, su cronista Cabrera de Córdoba, relator también de los sucesos del reinado del sucesor, daba cuenta el 9 de octubre de 1599 de la inminente crisis:

> «Comiénzase a decir que hay mudanza de secretarios de Estado, y que pasarán a dicho oficio a los que lo son de Guerra, y darán todo lo de Italia a Francisco de Idiáquez y enviarán por embajador de Venecia a don Martín de Idiáquez, y harán secretarios de Guerra a Justo López de Zárate y Sebastián de Haro»[5].

Pocos meses después, el 4 de marzo de 1600, el mismo Cabrera da cuenta del cambio realizado:

> «Hanse publicado por secretarios de Estado, Andrés de Prada para lo de Francia, Flandes y Alemania, y don Pedro Franqueza para lo de Italia, y Francisco de Idiáquez se retira a su casa, al cual han hecho merced y a sus hijos, de manera que queda contento y premiado... Hasta agora no se ha hecho la repartición de las secretarías de Nápoles y Sicilia, que asimesmo deja Francisco de Idiáquez; dicen que brevemente se proveerán»[6]

---

[3] «Por muerte del secretario Morante de la Madriz, estaba vaca la secretaría de Milán, y la han proveído en Luis de Matienzo, secretario de la Cruzada» (*Relaciones*, 230).

[4] Me he ocupado de ello en «Los poderes de Lerma», en *Administración y Estado en la España moderna*, Junta de Castilla y León, 1999, 275-325.

[5] *Relaciones*, 45.

[6] *Relaciones*, 62.

De los dos secretarios de Estado, Franqueza y Prada, aquél tuvo un mayor protagonismo y peso político, tanto por desempeñar la secretaría de mayor rango, como, sobre todo, por su amistad con Lerma. En una *Relación* de 1602, el embajador Bon nos dice que «tiene tanta parte en la voluntad del Duque, que siendo el que despacha los negocios importantes se hace valer tanto, que de bajo y pobrísimo que era, es tan estimado y reverenciado ahora y se ha hecho tan rico y de tanta reputación con todos que es cosa de asombro»[7]. Semejantes excesos de pujanza y riqueza, logradas ambas a menudo con malas artes y escandalosa corrupción, determinaron que se le abriera un proceso que culminó en 1610 con su salida de la secretaría[8].

El titular de la Secretaría del Norte, Andrés de Prada, fue durante muchos años, a fines del XVI, titular de una de las dos secretarías –la de Tierra– del Consejo de Guerra. Ya de Secretario de Estado, cuando en 1610 cae su colega Franqueza, él es ascendido desde la parte del Norte a la de Italia, apareciendo entonces en aquella del Norte un personaje, Antonio de Aróztegui, que en el manuscrito napolitano figura como oficial mayor de Prada. Ello podría dar a entender que, al colocarse entonces él en Italia, había conseguido situar a su colaborador en la del Norte que dejaba. Las cosas, sin embargo, no fueron así. En primer lugar porque Prada carecía del ascendiente e influencia necesarios para una operación semejante. Y en segundo lugar, y sobre todo, porque tales ascensos solían estar bastante reglamentados, alcanzándose de ordinario una Secretaría de Estado desde la secretaría de otro importante Consejo, a menudo el de Guerra. Y eso fue exactamente lo que pasó: que el Aróztegui, oficial mayor de Estado, había sido nombrado el 12 de marzo de 1606, según vimos, secretario de Guerra, pasando desde allí a la de Estado del Norte. De algunos de estos cambios da sumaria noticia una orden regia, de 27 de abril de 1610, que dispuso la continuidad de Andrés de Prada en la secretaría de Italia:

> «El Rey. Por cuanto por haber hecho merced a Antonio de Aróstegui del oficio de mi secretario de Estado que teníais vos, Andrés de Prada, caballero del hábito de Santiago, comendador de Ocaña, quedándoos vos con el que tuvo el Conde de Villalonga, en el cual me servís con la fidelidad, acertamiento y puntualidad... tengo por bien y es mi merced que de ahora y de aquí adelante por el tiempo que fuere mi voluntad, continueis el dicho oficio de mi secretario de Estado...»[9].

[7] *Vid.* en J. Juderías, «Los favoritos de Felipe III. Don Pedro Franqueza, Conde de Villalonga, Secretario de Estado», en RABM XI-XII (1908), 324.

[8] El proceso se encuentra en la *British Library*, Egerton 2060, folios 5-100. He publicado algunos fragmentos de él en *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, tomo III, Apéndice IV, documento n.º 85.

[9] AGS, Quitaciones de Corte, leg. 7.

III. EL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE LA PARTE DE ITALIA

En este departamento, el oficial mayor es Matienzo, cuya figura y funciones aparecen descritas en el manuscrito de la siguiente manera:

> «El secretario Matienço es hombre de bien y hace muy lympiamente su oficio, pero tiene muchos quexosos por ser tan despegado y sin cerimonia. Es oficial mayor de Don Pedro Franqueza, Conde de Villalonga, y el que hace los despachos de las partes, y también passan por sus manos las correspondencias con los ministros de su Magestad que ay en Italia, respondiendo a sus cartas después que en Consejo de Estado se resuelve lo que a cada uno es bien que se le escriva sobre lo que van avisando y advirtiendo, y quando vienen correos suyos entrega al dicho Matienço los pliegos para el Rey, que dicen en manos del Conde de Villalonga, y él los abre y se queda con los que vienen en cifra para hacer dellos lo que luego se dirá.»

Según podemos apreciar, el oficial mayor es un secretario del rey, rango que venía siendo habitual en las oficialías del supremo Consejo de la monarquía[10]. Su titular, Matienzo, debía ser el Luis de Matienzo que aparece nombrado luego secretario de Cruzada, y más adelante, como veremos, secretario de la negociación de Milán en el Consejo de Italia. Por su parte, como oficial segundo figura en el manuscrito Antonio Orlandiz, «uno de los más honrados hombres que yo he tratado en mi vida, afable, humano y cortés mucho y de muy buen entendimiento». Este Orlandiz u Orlandis se había críado desde niño junto a Franqueza, el cual «le estima y quiere muy mucho».

Junto a estos dos oficiales, figuran tres más. En primer lugar, Bernaldo de Santander, hermano de la mujer de Matienzo y que trabajaba en el mismo escritorio que Orlandiz, «muy buena persona», ocupado de poner en limpio los papeles de su cuñado, redactando también algunas consultas de partes. Y además un tal Sifra (?), «cortés y hombre de bien», quien también hacía consultas de partes y trabajaba en la correspondencia del Conde de Villalonga, juntamente con Juan Ferrer, «cuyo principal exercicio consiste en cobrar y tener quenta con los derechos de aquel oficio, y en sacar en relación memoriales de partes». En resumen, pues, la Secretaría de Italia constaría del secretario y de cinco oficiales (el mayor y otros cuatro).

---

[10] Que el primer oficial de los Secretarios de Estado debía tener a su vez el título de secretario, ya lo advirtió el gran especialista contemporáneo, Bermúdez de Pedraza, quien, refiriéndose a las ausencias del Secretario de Estado, escribe: «y sin que pueda otro suplir su falta, menos que su oficial mayor, Secretario también de V. M.» (*Panegírico legal. Preeminencias de los Secretarios del Rey deducidas de ambos derechos, y precedencia de Luis Ortiz de Matienzo, Antonio Carnero y don Iñigo de Aguirre, sus Secretarios y de su Consejo en el Supremo de Italia, al Fiscal nuevamente criado en él*, Granada, 1635, 19).

IV. EL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE LA PARTE DEL NORTE

Oficial mayor era, como dijimos, Antonio de Aróztegui, quien había recibido el título de secretario del rey el 19 de marzo de 1600[11]. El autor del texto se refiere a Aróztegui en términos extremadamente laudatorios:

> «En el oficio de Andrés de Prada está el secretario Antonio de Aróstegui, oficial mayor suyo en la forma que lo es el secretario Matienço, honradísimo por el cabo, amigo de ayudar y hacer placer en general a todos, de muy buen entendimiento y muy a propósito y capaz de las materias que trata, tiene opinión, es muy amado y dícese por muy cierto que han de hechar mano de él para un gran lugar.»

Estos últimos rumores y vaticinios ciertamente se cumplieron, pues Aróztegui siguió una brillante carrera, siendo después Secretario de Guerra, Secretario de Estado en la misma negociación del Norte, y finalmente Secretario del Despacho Universal. Junto a él, y bajo las órdenes de Prada, trabajaban dos oficiales de los que da cuenta el autor del texto, Lobo Castrillo y Hurtado de Mendoza:

> «Tiene el secretario Prada otros dos oficiales, Francisco Lobo Castrillo y Juan Hurtado de Mendoza, que los ha criado desde muy niños y han salido tan de su gusto y el de todos, que no ay quien no los ame y estime mucho, y junto con esto son muy entendidos, de que dan buen testimonio los despachos que ordenan y pasan por sus manos, pero de los dos el más confidente del secretario Prada es el Francisco Lobo Castrillo, y creo que ambos ayudan al secretario Aróstegui a descifrar lo que tiene en cifra.»

La Secretaría de Estado de la parte del Norte tenía, pues, un secretario y tres oficiales (el mayor y otros dos). También en su más simple estructura respecto a la de Italia, manifiesta su menor rango.

V. EL PERSONAL DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO DE ITALIA

Las secretarías del Consejo de Italia habían arrastrado desde fines del XVI una muy compleja historia que, en síntesis, puede ser resumida de la siguiente forma[12]. Al morir en 1576 el que venía siendo único secretario, Diego de Vargas, y dejar la secretaría vacante, se entabla una dura pugna por la sucesión que durará los tres años siguientes. Entre los aspirantes a la secretaría figuran Francisco de Idiáquez, protegido por su influyente primo Juan de Idiáquez; Martín de Gante,

---

[11] AGS, Quitaciones de Corte, leg. 7.

[12] *Vid.* mi trabajo, «La Corte de España en Valladolid: los Consejos de la Monarquía a principios del siglo XVII», en *Administración y Estado en la España moderna*, 497-498. Para los episodios del trienio 1576-1579, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, I, 140-155.

y el secretario Antonio Pérez, el cual, con el apoyo del Marqués de los Vélez, pretendía el cargo «para juntarle al de Estado», es decir, para llevar él solo la totalidad de los asuntos del Mediterráneo e Italia, tanto los del Consejo de este nombre como los de la sección homónima del Consejo de Estado.

Según parece, Felipe II pensó dar el puesto a Antonio Pérez, si bien con una merma de sus competencias o delimitando lo que le tocaba a él y lo que era propio del Presidente. Ante estas condiciones, como escribió Cabrera de Córdoba, «Antonio Pérez no quiso limitado el oficio y diose a Gabriel de Zayas, Secretario de Estado»[13].

El oficio se entregó así a Zayas, entonces Secretario de Estado del Norte, con dos limitaciones. La primera fue asegurar que quedara sujeto al control del Presidente. La segunda, que no gobernara la secretaría en solitario sino con el concurso de Francisco de Idiáquez. De esta suerte la Secretaría de Italia quedó en manos de Zayas, como secretario titular, y de Idiáquez como segundo y colaborador. Muerto Zayas, los papeles pasaron a manos de Juan López de Zárate, sin que formalmente se cubriera el puesto que debió estar dos años vacante[14]. El 28 de junio de 1595, Felipe II decidió dividir en tres la hasta entonces única oficina. Se crearon así la secretaría de Nápoles, de la que se hizo titular a Francisco de Idiáquez; de Sicilia, que se entregó a Martín de Gante, y de Milán, en la que fue nombrado López de Zárate. Tal esquema pasó de Felipe II a Felipe III, modificándose enseguida porque Gante falleció en mayo de 1599 dejando vacante la de Sicilia[15], que debió darse a Francisco de Idiáquez, manteniendo la de Nápoles, pues sabemos por una noticia de Cabrera de Córdoba, de 4 de marzo de 1600, que al retirarse entonces Idiáquez a su casa, siendo secretario de Estado de Italia, él había dejado con la de Estado esas otras dos del Consejo de Italia[16].

De esta suerte, del esquema bipersonal, Francisco de Idiáquez (Nápoles-Sicilia) y Juan López de Zárate (Milán), se pasa al de tres secretarios en las tres secretarías -López de Zárate (Nápoles), Lorenzo de Aguirre (Sicilia) y Juan Morante (Milán)- que es el que recoge el manuscrito napolitano[17]. Además, según

[13] *Felipe Segundo, Rey de España*, 4 vols., Madrid, 1876; en II, 450.

[14] Una consulta sin fecha, señala lo siguiente: «El Secretario Juan López de Zárate refiere que por muerte del secretario Gabriel de Zayas, mandó el Rey nuestro señor que aya gloria que estuviessen a su cargo los papeles de la Secretaría de Italia, como lo estuvieron por tiempo de dos años que estuvo vaco el oficio hasta que se devidió por provincias» (AHN, Estado, leg. 1893).

[15] Noticia de Cabrera de Córdoba de 22-V-1599: «También ha muerto aquí (en Madrid), habrá cuatro días, Martín de Gante, que era secretario de la negociación de Sicilia en el Consejo de Italia» (*Relaciones*, 24)

[16] Véase el texto de la nota 6.

[17] Es el mismo esquema de las secretarías del Consejo de Italia que figura en el manuscrito vienés *Relación de todos los Consejos, presidentes (y) consejeros que Su Magestad tiene al presente en su Real Corte en la ciudad de Valladolid, con otra relación de los officios más principales y cavalleros que le sirven en su Real Palacio, con las damas de la reyna, son los siguientes.* Tomado del *Haus- Hof und Staatsarchiv*, lo glosé con detalle en mi trabajo, ya citado, «La Corte de España en Valladolid».

informa el mismo texto, López de Zárate se habría críado desde niño con el secretario Zayas, mientras que Aguirre y Morante serían hechuras de don Juan de Idiáquez. Por lo demás, los tres secretarios son juzgados como «honradísimas personas y de mucha suficiencia y cuerdos mucho».

Por otra parte, el manuscrito de Nápoles nos da a conocer quiénes eran los oficiales mayores de López de Zarate (Jerónimo Burges, con título de secretario del rey por la Corona de Aragón), y de Aguirre (un tal Atienza). El de Morante le resulta desconocido: «no sé el nombre», confiesa.

Señalemos finalmente que el esquema Zárate-Aguirre-Morante en el Consejo de Italia duró poco tiempo, transformándose a fines de 1604 en Zárate-Aguirre-Matienzo, al fallecer Morante y ocupar su puesto el secretario de Cruzada, Luis de Matienzo[18].

[18] Véase la nota 3.

18. EL REFORMISMO BORBÓNICO Y LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN ESPAÑA*

I. INTRODUCCIÓN

A) Ilustración y reforma de la Administración

En el año 1700 España entra en un nuevo siglo con la nueva dinastía de los Borbones y un nuevo rey, Felipe V, nieto de Luis XIV de Francia. En esa centuria del siglo XVIII gobernarán en los primeros 88 años el propio Felipe V y sus tres hijos, Luis, a lo largo de siete meses del año 1724; Fernando, entre 1746 y 1759 y Carlos entre 1759 y 1788. A este último, Carlos III, sucederá su hijo Carlos IV que se mantiene en el trono hasta entrado el siglo XIX.

Los Borbones hacen acto de presencia con sinceros deseos reformistas de mejorar el país, lo que en apariencia conllevaba, dados los rumbos del reinado anterior, el fortalecimiento del poder real. Semejante propósito referido al gobierno interno de España, llevó a la generalización del régimen político castellano y a la supresión de las peculiaridades de la Corona de Aragón. Se produjo así en lo jurídico, a través de los Decretos de Nueva Planta, la castellanización de España. Por otra parte, el mismo fortalecimiento del poder real chocó con las pretensiones de la Iglesia, enfrentándose los jansenistas con los jesuitas, defensores a ultranza de la autoridad papal. Habiéndose proclamado ya en el año 1682 por los obispos franceses los principios galicanos que propugnaban la autonomía del poder temporal[1], esos principios fueron difundidos por Europa

* Publicado en *De la Paz de París a Trafalgar* (1763-1805). *La organización de la defensa de la Monarquía,* Monografías del CESEDEN, 66, Ministerio de Defensa, VIII Jornadas de Historia Militar, Madrid, 2003, 105-123.

[1] Richard HERR, *España y la Revolución del siglo XVIII*, Madrid, 1988, 14.

y España, con el correlato añadido del importante control que pretendía la autoridad civil del comercio de bienes raíces por la Iglesia, tal como Campomanes, fiscal del Consejo de Castilla, defendió en su famoso *Tratado de la Regalía de Amortización.*

El proceso cultural del siglo XVIII aparece generalmente marcado, en lo político, por unos criterios de corte absolutista. De esta forma, y bien entrado el siglo, se aboca a un *despotismo ilustrado* como formulación visible de la mentalidad de la época, y que pretendería informar los programas y acción de reyes y ministros. Tal *despotismo ilustrado* queda preferentemente ubicado en la segunda mitad del siglo. Con más precisión han señalado algunos autores tres etapas sucesivas en la Ilustración europea. De una parte, el periodo 1680-1745, cuando se aprecia un primer cambio de actitudes y nuevas perspectivas en ritmo creciente y acelerado. A continuación, la etapa comprendida entre los años 1746 y 1770, que es testigo de una radicalización del pensamiento en las obras entonces publicadas. Finalmente, las dos décadas 1770-1790, que maduran y expanden lo antes logrado. Tal distribución del esquema teórico[2] tiene por supuesto sus connotaciones sociales y económicas, e incluso en España es posible referirla a los desequilibrios que producirán perturbadoras oscilaciones de precios en las crisis económicas de la época[3].

El espíritu de la Ilustración, aún afectado por sus diversas variantes nacionales, fue sustancialmente un espíritu genérico y difusivo en los diversos países de Europa. Sus fundamentos racionalistas y la apelación a conceptos de honestidad, utilitarismo, bien común, etc., convirtieron a ese espíritu en algo expansivo y comunitario a modo de sustrato unificador. Se llegó así, en expresión de Pomeau, a una *Internacional del hombre honesto*[4], con perfiles homogéneos e igualitarios, que suscitaron un movimiento de solidaridad por encima de las fronteras de los Estados nacionales. Tal movimiento puede quedar reflejado en el alegato del marqués de Caraccioli:

> «Italianos, ingleses, alemanes, españoles, polacos, rusos, suecos, portugueses... todos sois mis hermanos, todos mis amigos, todos igualmente valientes y virtuosos.»

---

[2] Así en Lester G. CROCKER: *The age of Enlightenment*, Nueva York-Evanston-Londres, 1969, 16.

[3] Tras la depresión subsiguiente a la Guerra de Sucesión, la disminución de las cosechas a mitad de siglo origina un alza notable de los precios y un incremento de la demanda. Ello acontece en los años 1754 a 1774, en una etapa aproximadamente coincidente con la segunda que he descrito. Las nuevas subidas se agudizarán en la crisis del periodo siguiente, 1775-1789 (Gonzalo ANES: *Las crisis agrarias en la España moderna*, Madrid, 1970, 430 y ss.).

[4] René POMEAU: «L'Europe des lumieres. Cosmopolitisme et unité europeenne au dix-huitieme siècle», ed. Stock, 1966, título del cap. 8.

Bajo tales parámetros, el rey aparece como servidor del Estado, sin que eso implique la menor restricción a los poderes absolutos de la Corona[5]. A su vez el Estado constituye una organización o establecimiento que persigue y asegura la felicidad de los súbditos, convirtiendo en proyecto político la célebre máxima acuñada por Bentham: lograr la mayor felicidad del mayor número de personas *(The greatest happiness of the greatest number).*

Cabría preguntarse, en fin, si hubo o no correspondencia entre esos propósitos o tesis reformistas y las medidas prácticas de gobierno. A las muchas posiciones dudosas al respecto han seguido otras interpretaciones acusadamente más críticas. Así Hartung llegó a afirmar que las tesis teóricas de la Ilustración y la práctica de gobierno en el XVIII habrían sido incluso de naturaleza contradictoria. De idéntica forma Olivier-Martin, otro especialista de historia constitucional, habló de una *radical oposición* entre praxis política y teoría ilustrada[6]. En todo caso, ejecutaran o no los reyes y sus gabinetes los postulados de la Ilustración, es claro que en toda Europa se hizo sentir una corriente general de signo centralizador, con la formación alrededor del monarca de compactas maquinarias de gobierno. Y esa centralización fue quizás más patente en países como Prusia, Rusia y Austria, que habían estado marginados de la consolidación unitaria operada dos siglos antes en las grandes monarquías occidentales. La centralización prusiana contó desde el año 1723 con un Consejo Central a cuya cabeza se situó Federico II, con cuatro ministros por él dirigidos[7]. En Rusia se constituyeron a partir de 1718 nueve Consejos, con sede en San Petersburgo, algunos de los cuales fueron transformados luego en Ministerios independientes[8]. En Austria, sobre un complejo mosaico de pueblos con diez lenguas distintas, María Teresa protagonizó un reinado de positivas reformas centralizadoras. Las cancillerías de Bohemia y Austria fueron unificadas en un Tribunal de Justicia *(Hofrat),* con un solo ministro de asuntos internos *(Directorium in publicis et cameralibus)* para todos los territorios de los Hausburgos, excepto Hungría, Milán y los Países Bajos. Se contaba además con un organismo para los asuntos comerciales, un Consejo de Guerra *(Hofkriegsrat)* y, desde 1760, un Consejo de Estado *(Staatsrat)* que era la pieza clave de la maquinaria estatal[9].

---

[5] Fritz HARTUNG: «Der aufgeklärte Absolutismus», en *Historische Zeitschrift*, CLXXX, 1 (1955), 15-42.

[6] François OLIVIER-MARTIN: «Les pratiques traditionnelles de la royauté française et le despotisme éclairé», en *Bulletin of the International Committe of Historical Sciences*, 20 (1933), 713.

[7] S. ISAACSOHN: *Geschichte der preusischen Beamtenthums von Anfang des 15. Jahrhunderts bis auf die Gegenwart*, Berlín, 1884.

[8] E. N. WILLIAMS: *The Ancien Régime in Europe. Government and society in the Major States.* 1648-1789, Londres-Sidney-Toronto, 1970, 240-242.

[9] E. N. WILLIAMS: *The Ancien Régime in Europe. Government and society in the Major States*, 403-406.

B) La Administración Central con los Austrias

En España la Monarquía de los Austrias había ordenado la Administración del Estado mediante el llamado «régimen polisinodial», con una red de Consejos que procedían de la etapa bajomedieval o habían sido creados en el siglo XVI. Esa red de Consejos fue sumamente heterogénea, contándose entre ellos los que tenían competencia general sobre toda la Monarquía (Consejos de Estado, Guerra e Inquisición); los aplicados a diversos reinos y territorios (Consejos de Castilla, Aragón, Indias, Italia, Portugal y Flandes); los Consejos de Cámara de Castilla e Indias, para las propuestas de nombramientos, gracias y mercedes; los Consejos de Administración preferentemente castellana (Hacienda, Órdenes y Cruzada), y un Consejo peculiar, el de Navarra, que no residía en la Corte.

Esta estructura de Consejos, que llegó a contar con quince corporaciones, funcionó en el siglo XVI sobre unas piezas claves, los secretarios, que, especialmente en el reinado de Felipe II, despacharon por escrito con el rey y algunos –los de los Consejos de Estado y Guerra– también *a boca* o de palabra. En esa misma época, junto a los Consejos fueron creadas una serie de Juntas para el estudio de asuntos determinados, las cuales habrán de multiplicarse en el siglo XVII. Estas Juntas fueron normalmente juntas especiales, es decir, pequeños comités aplicados al estudio de asuntos determinados, pero también hubo otras Juntas Supremas, que estuvieron por encima de la red de los Consejos o dirigieron la política general. Tal fue el caso de la llamada *Junta de Noche* en el reinado de Felipe II, o de la Junta de Gobierno creada por Felipe IV para actuar durante la minoridad de Carlos II.

En el siglo XVII el segundo puesto de la Monarquía, detrás del propio rey, fue ocupado por un personaje que en los primeros años aparece de ordinario como «valido» –cuando, según Tomás y Valiente, accede al poder por el mero hecho de la amistad con el monarca[10], y más tarde como primer ministro, encumbrado merced a la presión de camarillas palaciegas o por otras circunstancias. La entrada de los «validos», desde que Felipe III nombró al duque de Lerma en 1598, supuso la absorción de la confianza del rey y el consiguiente oscurecimiento de los secretarios. Ahora bien, esta aparición de los «validos», junto al acaparamiento del favor regio, produjo un efecto indirecto de suma importancia en los mecanismos de la Administración. Y ello fue que al pasar en el reinado de Felipe III a segundo plano los secretarios de los Consejos, y al no disponer este monarca de un equipo de secretarios privados como el que había asistido a su padre, se produjo un vacío en la pura mecánica del despacho que no habría de ser remediado por los «validos», hombres de la alta nobleza y por supuesto no aplicados a los humildes menesteres burocráticos. Para remediar aquello –la necesidad de orde-

[10] *Los validos en la Monarquía española del siglo XVII*, 2.ª ed., Madrid, 1882.

nar los papeles, anotar las consultas de los Consejos, preparar las cartas, etc.– se creó en el año 1621 la figura del Secretario del Despacho Universal. Dependiente de «Validos» y primeros ministros, este nuevo personaje es un individuo oscuro y sin significación política. Encerrado en la *covachuela* de palacio, hace frente durante los últimos ochenta años del siglo XVII a la barahunda de papeles del Estado y hace posible que, aun con lentitud, la complicada maquinaria del régimen polisinodial siga funcionando.

A la entrada de los Borbones en el siglo XVIII era claro que el sistema polisinodial había agotado sus posibilidades, si bien no resultaba fácil suprimirlo por su misma complejidad y hasta por las connotaciones de aquellos viejos Consejos con un pasado glorioso. Felipe V optó así por arbitrar una reforma paulatina. Consistió ésta en dejar en segundo plano a los Consejos, vaciándolos poco a poco de contenido, y construir progresivamente una estructura paralela de ministros responsables en materias idénticas. Y como frente al desacreditado régimen de los Consejos, colegial y poco operativo, existía ya ese secretario del Despacho, unipersonal y eficiente, la solución fue simple: potenciar al secretario del Despacho a costa de unos Consejos que subsistirán cada vez con menores atribuciones, e ir dividiendo ese único Departamento –la Secretaría del Despacho *Universal*– hasta organizar un sistema de secretarios del Despacho o ministros que entiendan de los sectores de la Administración antes encomendados a los Consejos. Semejante operación se realizó echando mano de la llamada *vía reservada,* consistente en que el rey se reserva más y más asuntos que sustrae a los Consejos y luego entrega a los secretarios del Despacho, conocidos ya como *Secretarios de Estado y del Despacho.*

De esta suerte, las reformas borbónicas en la Administración Central deben contemplar un doble frente: el declinar de los Consejos y el progresivo crecimiento y despliegue de las Secretarías del Despacho. En el siglo XVIII coexistirán así el sistema de Consejos, que va a menos, con el de las Secretarías del Despacho, que va a más. En el XIX, en fin, desaparecerán los Consejos. De esta forma, se consumará el tránsito del antiguo régimen *polisinodial* al nuevo régimen *ministerial* que llega a nuestros días.

II. DECADENCIA Y EXTINCIÓN DE LOS CONSEJOS

La primera década del siglo XVIII fue ya un anticipo del oscuro futuro que aguardaba a los Consejos. En el año 1702 se suprime el de Flandes, y en 1707 desaparece el Consejo de Aragón en el naufragio general de los Decretos de Nueva Planta. También por esas fechas el Consejo de Indias fue objeto de una drástica reforma que le arrebató dos terceras partes de sus consejeros.

Hubo sin embargo, cierta reacción favorable a los viejos organismos, plasmada en un conjunto de decretos que llevan la fecha común de 10 de noviembre

de 1713. El Consejo de Castilla organizó su actividad en cinco salas; desdobló la hasta entonces única presidencia en cinco y llegó a contar con una treintena de individuos entre consejeros, abogados y fiscales. A su vez el Consejo de Hacienda pasó a disponer de otras cinco salas («Consejo Pleno», gobierno, justicia, millones y criminal) con otros tantos presidentes. E incluso el Consejo de Indias, que se había enfrentado a Felipe V, pudo ordenar su funcionamiento en tres salas, similares a las anteriores, y dispuso de tres presidentes.

A *la reforma global* de 1713 se opuso la *contrarreforma* de 1715, año en que un Decreto de 9 de junio ordenó la vuelta de los tribunales a su «pie antiguo». A partir de entonces el declive de los Consejos fue irreversible aunque probablemente el de Indias, a modo de excepción, conservó su ascendiente y autoridad[11]. Los Ministerios potenciaron así su estructura mientras los Consejos veían perder la suya. Poco después, otro Decreto de 20 de enero de 1717 llevó a cabo una reordenación del quehacer burocrático de estos organismos y, más precisamente, de sus Secretarías. De esta suerte las cuatro Secretarías del Consejo de Italia quedaron reducidas a una sola. Y de forma más notoria, constando ya de una única Secretaría el Consejo de Estado y de otra el Consejo de Guerra (en el siglo xvii habían tenido al menos dos cada uno), un Real Decreto de 1 de mayo del mismo año 1717 dispuso la fusión de ambas en la llamada Secretaría de Estado y Guerra.

A fines del siglo xviii y en los inicios del xix hubo un postrer intento de rehabilitar a los Consejos. Todavía en 1803 algunos Consejos como los de Guerra y Hacienda recibieron nueva planta para *restablecer su autoridad* mientras el de Castilla participa aún con espíritu animoso en los conflictos de 1808. Era el canto del cisne. La crisis del Antiguo Régimen anunciaba la liquidación de los restos, reales o ficticios, del régimen polisinodial. Entrado así el siglo xix, poco después de la muerte de Fernando VII, Martínez de la Rosa remite a la reina gobernadora una memoria acompañada de seis importantes decretos, que, publicados el 24 de marzo de 1834, llevarán consigo una reforma en profundidad de la Administración. Esos decretos extinguen los Consejos de Castilla e Indias, con sus Cámaras respectivas, y crean el Tribunal Supremo de España e Indias. Suprimen asimismo los Consejos de Guerra y Hacienda, y establecen de un lado el Tribunal Supremo de Guerra y Mar, y de otro el Tribunal Supremo de Hacienda. Reforman además el Consejo de Ordenes y proceden, en fin, a fundar un organismo nuevo, el *Consejo Real de España e Indias,* como supremo órgano consultivo, sin atribuciones ejecutivas ni judiciales, con una estructura compuesta por la Presidencia, Secretaría General y siete secciones (Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina, Hacienda, Fomento e Indias) correspondientes a los respectivos Ministerios,

---

[11] M. A. Burkholder: «The Council of the lndies in the late Eighteenth Century; a new perspective», en *The Hispanic American Historical Review,* 56 (1976). L Sánchez Bella: «La Administración Central», en *Historia del Derecho Indiano,* Madrid, 1992. Y sobre todo R. D. García Pérez: *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV,* Pamplona, 1998.

excepto la de Indias cuyo departamento entonces no existía. Este Consejo Real de España e Indias fue suprimido por un Decreto de 28 de septiembre de 1836. Desde entonces quedará como recuerdo glorioso del régimen polisinodial el Consejo de Estado, convertido por Ley de 17 de agosto de 1860 en algo distinto a lo que había sido: «un Cuerpo Consultivo Supremo del Gobierno en los asuntos de gobernación y administración, y en lo contencioso administrativo de la Península y Ultramar», según reza el artículo primero de dicha ley.

III. GÉNESIS DEL RÉGIMEN MINISTERIAL

A) **Reinado de Felipe V**

Apartados los Consejos de su papel prevalente en la vida política, el secretario del Despacho Universal, conocedor del conjunto de papeles que llegaban a las altas instancias del monarca, aparece como pieza clave de la maquinaria de gobierno y alternativa real de las reformas a emprender en el futuro. Ahora bien, al decidir Felipe V y sus asesores marginar cuidadosamente a los Consejos, y trabajar con el secretario del Despacho, se hizo patente la imposibilidad de que una sola persona fuera la destinataria de todo. La conclusión política fue potenciar la Secretaría del Despacho, fraccionándola en dos cauces cuyos desdoblamientos sucesivos habrán de dar lugar al régimen ministerial.

La Secretaría del Despacho *Universal* dejó así de serlo por un Decreto de 11 de julio de 1705, que la dividió en dos. Se creó entonces una Secretaría para Guerra y Hacienda, y otra para *todo lo demás de cualquier materia que sea.* De esta suerte el último de los secretarios del Despacho *Universal,* Antonio de Ubilla, fue sucedido por José de Grimaldo, en Guerra y Hacienda, y por el marqués de Mejorada en lo restante. Por lo demás, el reparto del despacho era congruente con destacar las necesidades reales del gobierno, fundamentalmente centradas en los problemas bélicos de la Guerra de Sucesión y los correlativos apremios hacendísticos. De ello se encargaba Grimaldo, que era el hombre de confianza.

En el año 1714, por Decreto de 30 de noviembre, tuvo lugar la segunda de las reformas. El doble cauce de las Secretarías del Despacho fue ampliado en razón de la competencia por materias, conformándose así la primera articulación razonable del sistema ministerial con cuatro Departamentos: Estado, donde se mantiene Grimaldo; Guerra, a cargo de Miguel Fernández Durán; Marina e Indias, que ocupa Bernardo Tinajero, y Justicia y Gobierno Político que se entrega a Manuel Vadillo. Estos cuatro personajes constituyen el primer equipo ministerial en la historia de nuestra Administración. Fueron creadas

además las figuras del veedor general, que era una especie de ministro de Hacienda, y de su auxiliar el intendente universal, cargos ocupados respectivamente por el influyente personaje francés Orry, y por Lorenzo Armengual, obispo de Gironda.

En el trienio 1715-1717 se operan en esta estructura algunas reformas, entre las que cabe destacar que el Decreto de 2 de abril de 1717 redujo de cuatro a tres las Secretarías del Despacho (a base de constituir un único Departamento de Guerra y Marina), lo que ciertamente constituía una excepción en el proceso amplificador y de desglose de las Secretarias. El esquema resultante de tres Departamentos sólo duró hasta diciembre de 1720, en que se volvió al de cuatro con las Secretarías de Estado, Guerra-Marina-Indias, Justicia y Gobierno Político, y Hacienda. Sustancialmente la reforma consistió en recuperar la autonomía del Ministerio de Hacienda, perdida tres años antes, y formalizar la redistribución de los negocios de Indias, situando los asuntos eclesiásticos en Justicia y todos los demás en el Departamento que formaba Indias junto a Guerra y Marina.

Tenemos así cuatro Departamentos que se convirtieron inmediatamente en cinco. En efecto, al caer en desgracia en enero de 1721 el ministro Fernández Durán (titular de Guerra-Marina-Indias), su triple Departamento se desdobló, quedando por una parte Guerra, y por otra Marina e Indias. Se alcanzaba así el modelo más perdurable de las cinco Secretarias del Despacho.

La abdicación de Felipe V el 10 de enero de 1724, llevó consigo algunos cambios de tono menor y el más importante de que el influyente ministro de Estado, José Grimaldo, abandonara el cargo para acompañar a Felipe en su retiro de La Granja. Al frente de Estado quedó Juan Bautista de Orendain. Sin embargo, la muerte de Luis I a los pocos meses llevó a Felipe V a recuperar la Corona y a que Grimaldo, a su vez, recuperara el Ministerio de Estado[12].

Con el segundo reinado de Felipe V aparece un curioso personaje, el barón de Riperdá, que enseguida fue nombrado secretario de Estado y del Despacho *sin negociación señalada*, lo que significó que de hecho se hiciera cargo de los asuntos de Estado, teóricamente pertenecientes a Grimaldo. Todo ello, sin embargo, fue cuestión de meses dado que Riperdá (que por otra parte ocupaba los Ministerios de Guerra y Marina e Indias) abandonó la Corte en mayo de 1726, originando su salida una verdadera crisis. De ella cabe destacar que José Patiño se hizo con el Ministerio de Marina e Indias y, meses después, su hermano Baltasar recuperó la Secretaría del Despacho de Guerra que antes había perdido. Con ello tenía lugar el fenómeno, inédito en la historia administrativa española,

[12] Sigo mi trabajo «la reconstrucción de la Administración Central», en *La época de los primeros Borbones. La nueva Monarquía y su posición en Europa (1700-1759)*, tomo XXIX, vol. primero de la *Historia de España de Menéndez Pidal*, dirigida por. José María Jover Zamora.

de que dos hermanos formaran parte del mismo equipo ministerial. Grimaldo, por su parte, abandonó el Ministerio de Estado en favor de Orendain.

La muerte de Orendain en el año 1734 dejó vacante la Secretaría del Despacho de Estado. Esta fue entregada a José Patiño, quien de hecho controlaba ya una buena parte de los asuntos internacionales. Por otro lado, cuatro años antes José Patiño se había hecho cargo del Ministerio de Guerra, vacante por el paso de su hermano Baltasar a Francia. Con ello el panorama ministerial en ese año 1734 se nos muestra como auténticamente insólito. Una persona débil y mediatizada, José Rodrigo, al frente de Justicia. Todos los restantes Ministerios –Estado, Guerra, Hacienda y Marina e Indias– en manos del todopoderoso Patiño. De hecho, el Gabinete entero se encontró monopolizado por un solo individuo. Desaparecido él en el año 1736 quedaron vacantes las cuatro quintas partes del esquema ministerial, que irían a manos de hombres nuevos.

Entre los últimos cambios destacables del reinado hay que mencionar la entrada en el año 1741 de José del Campillo en el Ministerio de Hacienda. Este personaje, verdadero prototipo de los hombres del setecientos, imbuidos por inquietudes ilustradas (al ocupar la intendencia y corregimiento de Zaragoza propuso hacer navegable el Ebro, dar nuevo orden a la recaudación de rentas, restablecer las fábricas, arreglar los caminos, etc.), se hizo también cargo de los Departamentos de Guerra y de Marina e Indias. Su muerte repentina en abril de 1743 dio entrada a otro gran ministro, el riojano don Zenón de Somodevilla, marqués de la Ensenada, dándose entonces un sistema de gobierno bipersonal (Sebastián de la Cuadra en Estado y Justicia, y Ensenada en Hacienda, Guerra y Marina e Indias) que fue el que se encontró Fernando VI a la muerte de su padre.

B) **Reinado de Fernando VI**

Ese régimen de gobierno con dos soportes, Ensenada y Cuadra, tan desiguales en cuanto a personalidad y propósitos, no podía resultar muy duradero. A un personaje de tanto fuste como Ensenada, se oponía el ministro Cuadra, descrito por Coxe como: «hombre de poca capacidad, sin elevación en el alma, acostumbrado a la rutina de los negocios y enteramente desprovisto de las cualidades necesarias para la alta administración»[13].

A las fricciones resultantes de la intromisión del ambicioso Ensenada en los asuntos de Estado (llegó incluso a presentar un texto propugnando el apartamiento de la órbita francesa), sucedieron una serie de reajustes que culminan con la entrada en ese Departamento de un ilustrado cacereño, José Carvajal, que había sido gobernador del Consejo de Indias. Con ello, al margen de un oscuro

[13] William Coxe: *España bajo el reinado de la Casa de Borbón. Desde 1700 en que subió al trono Felipe V hasta la muerte de Carlos III acaecida en 1788*, 4 vols., Madrid, 1846-1847; en III, 326.

tercer individuo en el Ministerio de Justicia, el Gobierno volvió a bascular sobre dos personas, Ensenada y Carvajal. Tal sistema en equilibrio peligró al enfrentarse ambos en lo concerniente a la política internacional con Inglaterra y Francia, generándose una serie de tensiones que concluyeron con la muerte de Carvajal el 8 de abril de 1754. Sus reflexiones en torno a la Administración del Estado quedaron recogidas en un *Testamento político reducido a una idea de un gobierno católico, político y militar, como conviene para la resurrección y conservación de España.*

A partir de ahí, los intentos de Ensenada por consumar el monopolio del poder y heredar a Carvajal, significaron el primer paso de un fulminante proceso que en tres meses condujo a su caída. En ese proceso el agente antagonista fue el grupo antifrancés, dirigido por Huéscar, quien habría planteado a la reina que no era posible conciliación alguna: o bien se le entregaba todo el poder a Ensenada, o había que retirarle completamente del Gobierno. Y esto fue lo que sucedió. Ensenada fue destituido y salió de la Corte en julio de 1754, cuando él mismo había presentado su renuncia a los tres Ministerios por motivos de salud, siguiendo al cese una orden de detención y destierro. De todas formas, la simpatía y apoyo de la reina, y el que Ensenada hubiera conseguido colocar antes a muchos amigos en distintos puestos de la Administración, facilitó que desde fuera mantuviera una notable influencia; o que persistiese, según se decía, el *espíritu del ensenadismo.* Con todo, el principal beneficiario del acoso anglófilo, Ricardo Wall, que había venido a España procedente de Londres, se hizo con las carteras de Estado y Guerra. Por otra parte, el Departamento único de Marina e Indias fue dividido, con lo que por primera vez hubo un Ministerio autónomo de Indias. A la muerte de Fernando VI en agosto de 1759, junto a Wall figuraban como ministros Julián de Arriaga, que acumulaba los dos Departamentos de Marina e Indias; Alonso Muñiz en Justicia, y el conde de Valparaiso en Hacienda.

C) **Reinado de Carlos III**

Carlos III heredó un Gabinete de gente madura y mantuvo, como diría Rousseau, aquel equipo de viejos adormilados en la somnolencia del reinado precedente[14]. El nuevo monarca habría de mostrarse reacio en aceptar las solicitudes de exoneración y retiro. «A nadie abandono y nadie debe abandonarme», solía repetir. En todo caso no pudo contener mucho tiempo la dimisión de Ricardo Wall, debida, según Ferrer del Río, a las presiones de los «adversarios de España y amigos de Roma», lo que condujo a una crisis –por el cansancio de Wall y sus problemas con la Inquisición– que facilitó la entrada de gente de Italia: Grimaldi, en el Departamento de Estado y Esquilache en el de Guerra. Semejante

[14] *Règne de Charles III d'Espagne* (1759-1788), 2 vols., París 1907; en I, 19.

crisis cortesana tuvo lugar en el año 1763, pero ella se quedaría bien corta ante otra, de carácter popular, que alcanzó insólitas proporciones tres años después. Era el *motín de Esquilache,* que se llevó por delante al ministro de la Guerra y facilitó en última instancia que otro célebre personaje, el aragonés conde de Aranda, pasara desde Valencia, donde era gobernador, a la Presidencia del Consejo de Castilla. Comenzaba así el decenio 1766-1776, con el punto de partida de la caída de Esquilache, y que terminó con la salida de Grimaldi. Tal periodo estuvo marcado por el enfrentamiento de los golillas con el partido aragonés, reflejo a su vez de la pugna entre Grimaldi y el empuje de Aranda, proyectado éste desde la Presidencia de Castilla a una acción constante de carácter reformista en campos muy diversos: enfrentamiento con la Inquisición, intervenciones en el Ejército o en la Real Junta de Comercio, Moneda y Minas, tutela a los planes de Olavide, etc. La pugna Aranda-Grimaldi debió cobrar especial dramatismo en el otoño de 1772, cuando Tanucci anunciaba la confabulación entre «el brutalísimo Aranda y Roda, para hacer en general la guerra al francesísimo Grimaldi»[15]. De resultas de ello, Aranda iría a parar al año siguiente a la Embajada en París.

En la década de los setenta la más resonante de las mudanzas en el equipo ministerial fue, desaparecido Arriaga, la entrada en el Departamento de Indias del malagueño José dé Gálvez, cuya gestión habría de resultar singularmente fructuosa, destacando en ella, según Bernard[16], el fomento de la Marina de comercio y guerra con América, el establecimiento de audiencias en Cuzco y Caracas, sus intervenciones sobre intendentes, corregidores y alcaldes mayores, la reducción del precio del mercurio, el desarrollo del cultivo de las minas y diversas medidas a propósito del comercio y trata de negros. En otro ámbito distinto al del célebre ministro se adoptaron también medidas de corte ilustrado y reformista, como fue el establecimiento en 1776 de la Real Junta de Correos y Postas de España e Indias, que debía ser presidida por el ministro de Estado como superintendente general.

En noviembre del año 1776, el ministro de Estado, Grimaldi, presentó su dimisión. Como observó Coxe, Grimaldi obtuvo la gracia de elegir a su propio sucesor –«vamos a poner a uno de los nuestros», comentaría al gobernador del Consejo de Castilla–, con lo que al decidirse por Floridablanca, embajador en Roma, se produjo una simple permuta de puestos. El embajador se convirtió en ministro y Grimaldi ocupó la embajada. Tal desenlace supuso un desaire para el pretendiente Aranda, quien en su afán de ser ministro hubo de aguardar cinco años más. El decenio 1777-1787 supuso la españolización del Gabinete, en tanto en cuanto, apartados Wall y Grimaldi, ese gran personaje murciano, Floridablanca,

---

[15] R. Olaechea: *El conde de Aranda y el partido aragonés,* Zaragoza, 1969.

[16] *Le Secrétariat d'État et le Conseil espagnol des Indes* (1700-1808), Ginebra-París, 1972, 53-54.

se convertirá en el ministro clave, presidiendo la consolidación política del reinado de Carlos III y las grandes reformas del aparato de la Administración. Aranda, desde su Embajada en París, conspiraba pensando en el futuro en connivencia con el Príncipe de Asturias y presentaba en 1781 un «plan de gobierno» que venía a ser el programa político de la oposición a instancias del mismo Príncipe, quien lo había reclamado al embajador por «lo desbaratada que está esta máquina de la Monarquía y lo poco que hay que contar con los ministros que ahora hay».

Entre los ministros, Gálvez no daba abasto a la gigantesca tarea de Indias. Un observador extranjero afirmaba por entonces que no había en el mundo ministro con competencias más amplias que el malagueño ocupado de los asuntos de ultramar[17].

En cualquier caso, desde la perspectiva de la historia de la Administración Central, el acontecimiento más relevante de aquellos años ochenta bajo la égida de Floridablanca fue la creación de la Junta Suprema de Estado, verdadero primer Consejo de Ministros de la historia política de España. Según he puesto de relieve en otro lugar[18], el Consejo de Ministros fue creado por un Real Decreto de 19 de noviembre de 1823, que hacía referencia a los antecedentes históricos del nuevo organismo, remitiendo expresamente a esa Junta Suprema de Estado en el reinado de Carlos III. Y ciertamente aquella «Suprema Junta ordinaria y perpetua de Estado», promovida por Floridablanca, fue un auténtico Consejo de Ministros al que una vez por semana acudían todos los ministros, y sólo ellos, para entender de los asuntos que puedan causar *regla general*[19].

---

[17] *Travels in Spain. Containing a new, accurate and comprehensive view of the present state of that country by the Chevalier de Bourgoanne, to which are added copious extracts from the Essays on Spain of M. Peyron,* 2 vols. 1790; en I, 66.

[18] Para todo esto me remito a mi libro: *Los orígenes del Consejo de Ministros en España.*

[19] Algún autor ha desestimado esta tesis –la de que la Junta fue el primer Consejo de Ministros– en base a que la Junta Suprema se dio en el antiguo régimen y el Consejo de Ministros en el Estado liberal posterior a las Cortes de Cádiz. Según creo, semejante aserto es producto de la comprensible ingenuidad de creer que las divisiones de la periodificación histórica (Edad Antigua, Media, Moderna y Contemporánea; u otras), lógicamente convencionales, constituyen hitos fulminantes y esencialmente diferenciadores, lo que, tomado a rajatabla, llevaría por ejemplo al absurdo de pensar que en tal año estamos en la oscura Edad Media, y tres o cuatro después –pasada la fecha divisoria– en la rutilante Edad Moderna. Las cosas, evidentemente, no son tan rígidas, y el Estado liberal, o lo que sea, no entra en la Historia de la noche a la mañana. En suma, el negar que la Junta Suprema fue el primer Consejo de Ministros olvida en mi opinión lo siguiente: a) Lo que dice el propio Decreto de 1823 que reconoce a la Junta como expreso antecedente. b) Que la Junta existía sólo treinta y tantos años antes de que el Consejo de Ministros fuera creado, con lo que resulta un tanto infantil ubicar ambas instituciones en etapas históricas completamente disímiles, cuando muchas de las personas que vivían con la Junta seguían viviendo con el Consejo. e) Que los ministros de la Junta (teóricamente en el Antiguo Régimen) fueron nombrados por el rey, pero que también fueron nombrados por el rey los ministros del Consejo de Ministros de 1823 (teóricamente en el Estado contemporáneo), no llegando al Consejo, como sucederá cuando se asiente de verdad el Estado liberal y parlamentario, propuestos por el jefe de Gobierno tras haber ganado unas elecciones. d) El presidente de la Junta y del Consejo de Ministros era el monarca. e) Cuando el rey

Junto al de la reunión y despacho colectivo de los ministros, el otro gran problema de aquellos años fue qué hacer con el Ministerio de Indias, departamento ingobernable por la infinitud de problemas, variedad temática, distancias y geografía distinta. En consonancia con ello, la *Instrucción reservada* que se dio a la Junta denunciaba, en sus puntos 144 a 147, la preocupación y perplejidad de Floridablanca por resolver satisfactoriamente ese problema. Muerto Gálvez el 17 de junio del año 1787 en circunstancias confusas, por entonces se estaría concluyendo o habría concluido la redacción de la Instrucción, en la que el ministro de Estado, y con él el monarca, planteaban las diversas soluciones. Por una parte, coincidiendo con la opinión expuesta por Aranda en su plan de gobierno, suprimir el Departamento y repartir los negocios y papeles entre las restantes Secretarías del Despacho. Para Floridablanca ésta era la mejor solución teórica, aunque a su juicio resultaba inviable en la práctica. Cabía también dividir el Departamento en base a una pura estimación geográfica –América del Norte y del Sur– o bien hacerlo a tenor de la naturaleza de los asuntos. Este último criterio prevaleció en un Real Decreto de la misma fecha que el creador de la Junta de Estado. Los dos textos son simultáneos e interdependientes, y así en el relativo a la Junta se habla de la existencia de siete Ministerios –como si la reforma de Indias ya hubiera sido hecha–, mientras en el Decreto que establece dos Departamentos de ultramar se alude a la Junta erigida ese mismo día.

El segundo Decreto de 8 de julio creó dos Ministerios de Indias, uno para Gracia y Justicia, y otro para Hacienda, Guerra, Comercio y Navegación. Es de advertir, en fin, que la división de los negocios de Indias se hizo con carácter provisional. El segundo Decreto del día 8 fracciona el hasta entonces único Departamento «para facilitar la mejor expedición del mismo despacho, mientras se examina y delibera lo que más convenga». Se crean así «por ahora» esas dos Secretarías, confiadas a Antonio Portier y Antonio Valdés. Año y medio después de esta reforma y de la creación de la Junta de Estado, falleció Carlos III.

D) **Reinados de Carlos IV y Fernando VII**

El nuevo rey, Carlos IV, se hizo cargo con 40 años de un equipo ministerial compuesto por cinco personas en siete Departamentos: Floridablanca en Estado y Gracia y Justicia; Caballero en Guerra; Lerena en Hacienda; Portier en Gracia y Justicia de Indias, y Valdés en Marina e, interinamente, en Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación de ultramar. El más prestigioso de todos ellos, Floridablanca, calificado por el observador Vaudreil como «una de las mejores

no asiste, tanto la Junta como el Consejo son presididos por el ministro de Estado. En suma, todo prácticamente lo mismo.

cabezas de todos los Gabinetes de Europa» presentó inmediatamente la dimisión que no le fue aceptada.

En lo que concierne al problema de la gestión de América, la división del año 1787 no debió resultar satisfactoria, por lo que un Decreto de 25 de abril de 1790 decidió suprimir los dos Departamentos y redistribuir los negocios de ultramar entre los restantes Ministerios. La justificación de esta medida era conseguir «una perfecta igualdad, unidad y reciprocidad en el gobierno y atención de los negocios de unos y otros dominios y de sus respectivos habitantes». Por otra parte, menos de dos meses después de esa reforma, Floridablanca fue apuñalado a la entrada del Palacio de Aranjuez por un ciudadano francés, Peret, posible agente de los jacobinos. Tan grave acontecimiento, preludio de los atentados a primeros ministros que seguirán en la historia española, sintomatizaba las tensiones con el país vecino, respecto al cual la firme política de Floridablanca venía siendo considerada ofensiva por los revolucionarios en el poder. Todavía así el ministro murciano pudo aguantar dos años, hasta que a fines de febrero del año 1792 se hizo venir al conde de Aranda de París, adjudicándole el Ministerio de Estado. La gran obra de Floridablanca, la Junta Suprema, fue clausurada, y su inspirador marchó al destierro. Ahora bien, ¿fue llamado Aranda por serias razones políticas, por sus ideas avanzadas y excelentes relaciones con los enciclopedistas, o más bien fue aquello una maniobra de la reina para traer transitoriamente al político aragonés y guardar la sede ministerial a su favorito Godoy? El hecho de que el Decreto de 28 de febrero de 1792 entregue a Aranda el Ministerio de Estado «interinamente y hasta que yo ordene otra cosa», parece abonar esta segunda interpretación. En cualquier caso, la gestión de Aranda no se prolongó más allá de nueve meses y el 15 de noviembre del mismo en el año 1792 fue sustituido por Godoy, quien habrá de mantener el Ministerio hasta marzo de 1798[20].

Al entrar el siglo XIX el esquema ministerial contaba con cuatro personas en cinco Departamentos: Antonio Cornel, que había sido capitán general de Cataluña, en los Ministerios de Guerra y Marina; Mariano Luis de Urquijo; un joven bilbaíno protegido por Godoy, en Estado; José Antonio Caballero, antes fiscal del Consejo de Guerra, en Gracia y Justicia, y un personaje reformista y emprendedor, Miguel Cayetano Soler, en Hacienda. De esos cuatro individuos, sólo dos, Caballero y Soler, seguían en sus cargos al abdicar en 1808 Carlos IV. Su sucesor Fernando VII les ratificó, junto a otros, en el Decreto de 19 de marzo de ese año. Pero el baile de cargos ministeriales, consiguiente a la agitada música política, no había hecho más que comenzar. La constitución de la Junta Suprema Central Gubernativa del Reino originó por ejemplo una casi total renovación en

[20] He estudiado las alternativas de los Departamentos desde 1792 a 1814 en mi libro *Los cambios ministeriales a fines del antiguo régimen*, 2.ª edic., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997. Sobre Godoy, véase la reciente e informada biografía de Emilio La Parra: *Manuel Godoy. La aventura del poder*, Barcelona, 2002.

los Departamentos[21]. Las complejas mutaciones del esquema ministerial se entrelazaron además con la trayectoria, azarosa y discontinua, que por entonces seguía el Consejo de Estado, por cuanto los ministros salientes solían incorporarse a él como consejeros, o bien tenían y conservaban esa condición durante el desempeño de la Secretaría del Despacho. La Constitución de Cádiz diseñó un complejo esquema de siete Ministerios, añadiendo a los cinco tradicionales (de Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina), dos de gobernación: uno de Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes, y otro de Gobernación del Reino para ultramar. La provisión de los siete Ministerios se completó a la entrada del verano de aquel año 1812, mientras las Cortes reiteraban alguna medida tradicional como la de que los secretarios del Despacho disfrutaran del tratamiento y honores de los consejeros de Estado. Se había cerrado, en fin, un ciclo, el del Antiguo Régimen, abriéndose otro, el del Estado liberal, en el que a lo largo del nuevo siglo habrá en la Administración Central dos hitos de especialísimo interés. El primero, la institución del Ministerio de Ultramar en 1863 (con su consiguiente supresión en el triste ocaso de 1898). Y el segundo, la creación en 1830 del Ministerio de Fomento, que penetrará pujante en el siglo xx desflecado en otros varios, para resucitar él mismo como autónomo al concluir la centuria.

[21] Sobre ese organismo, A. Martínez de Velasco, *La formación de la Junta Central*, Pamplona, 1972.

19. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA*

I. INTRODUCCIÓN

Al iniciarse el siglo XIX, el régimen ministerial o de las Secretarías de Estado y del Despacho, creado con Felipe V, se encontraba, tras un siglo de vida, plenamente consolidado. Sin embargo, a su lado y en segundo plano, persistía residualmente el antiguo régimen polisinodial o de Consejos, procedente de los Austrias, que todavía logrará mantenerse, aunque en franca decadencia, tres décadas más. Existían, pues, Ministerios y Consejos. Ese siglo XIX llevará consigo la definitiva consolidación del régimen ministerial y la desaparición del polisinodial[1].

El régimen ministerial en vísperas de la reunión de Bayona estaba formado por los cinco departamentos tradicionales de Estado, Guerra, Marina, Justicia y Hacienda[2], mientras el secundario sistema de Consejos tenía como referencias más significadas el Consejo de Estado y el Consejo de Castilla, habida cuenta de que, de los otros sínodos, el de Aragón había desaparecido un siglo antes con las peripecias de los Decretos de Nueva Planta, que impusieron la castellanización del aparato de gobierno de la monarquía, y el de Inquisición había perdido importancia como consecuencia del declive de la Inquisición misma. En definitiva, pues, un régimen de gobierno a base de los cinco Ministerios citados, con el complemento de lo que quedaba del devaluado régimen de Consejos.

---

* Publicado en Javier Martínez-Torrón, Silvia Meseguer Velasco, Rafael Palomino Lozano (Coordinadores), *Religión, Matrimonio y Derecho ante el siglo* XXI*. Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro-Valls*, 2 tomos, Iustel, 2013; en II, 3469-3483.

[1] He estudiado la creación y desarrollo del régimen ministerial en España en dos libros: *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*, 4 vols., 2.ª ed., Madrid, 1976, y *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 2 vols., 2.ª ed., Madrid, 2001.

[2] Véase mi libro, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, 2.ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

La Junta de notables o asamblea de diputados que Napoleón decidió reunir en Bayona tuvo en cuenta esa doble realidad (Ministerios y Consejos) de la Administración Central del Estado. Por un lado diseñó en el título VI de la Constitución un régimen de Ministerios, y consagró el VIII al Consejo de Estado, aunque este organismo pasara a ser una cosa distinta de lo que había sido, un sínodo asesor más que de gobierno. Pero es que antes, en la génesis y constitución de la propia asamblea habían sido tenidas en cuenta esas dos piezas, ministros y consejeros. En efecto, dos personajes como Gonzalo O'Farrill y Miguel José de Azanza, ministro y ex ministro de Guerra, fueron, según carta de Murat a Napoleón, promotores de que se realizara la nueva Constitución[3], mientras la *Orden Convocatoria a la Diputación General de Españoles*, de 19 de mayo de 1808, aparece expedida por otro ministro, el de Gracia y Justicia, Sebastián Piñuela. Pero es que esa misma *Orden Convocatoria*, reguladora de quiénes deben acudir a Bayona, da cabida a una representación de los Consejos. En concreto el punto 15 prescribe que el Consejo de Castilla nombre cuatro representantes, dos el de Indias, otros dos el de Guerra (uno militar y el otro togado) y uno los Consejos de Órdenes, Hacienda e Inquisición. Es decir, un total de once representantes de los Consejos. Es más, del protagonismo del Consejo de Castilla en la causa afrancesada da fe no sólo el que se le atribuya una representación mucho mayor que los demás, sino el hecho de que cuando la *Orden Convocatoria* se realiza, el mismo punto 15 informa que el Consejo de Castilla ya ha nombrado a sus representantes y que éstos se encuentran en Bayona. Por otra parte, cuando tiene lugar en la ciudad francesa la primera junta en el palacio llamado *Obispado Viejo*, el 15 de junio de ese año 1808, aparece como presidente de la asamblea, designado por Napoleón, José Miguel de Azanza, consejero de Estado y «Secretario de Estado y del Despacho Universal de Hacienda de España e Indias»[4], figurando como secretarios Mariano Luis de Urquijo, antiguo ministro de Estado, y Antonio Ranz Romanillos, miembro del Consejo de Hacienda. La operación, pues, de la puesta en marcha de la asamblea de Bayona, tiene como ejes a varias figuras de la Administración Central, tanto ministros como consejeros.

II. EL RÉGIMEN MINISTERIAL EN LOS INICIOS DE 1808

Tras el Tratado de Fontainebleau (27-X-1807), que decide la ocupación de Portugal y su división en tres partes, entran las tropas francesas en España y

[3] Ignacio Fernández Sarasola, «La Constitución de Bayona (1808)», en la colección *Las Constituciones españolas,* dirigida por Miguel Artola, Madrid 2007, 39.

[4] El acta incurre en un anacronismo pues llama Secretario del Despacho *Universal* a uno de los varios ministros. Como su nombre indica, la Secretaría del Despacho era *universal* cuando era única, es decir, desde su creación hasta 1707 en que fue dividida.

ocupan en noviembre ese país, cuya familia real se refugia en Brasil. En tal situación, a la entrada de 1808, el equipo ministerial español estaba formado por Pedro Ceballos, en el departamento de Estado; Antonio Olaguer Felíu en el de Guerra; Francisco Gil de Lemus en Marina; José Antonio Caballero en Gracia y Justicia, y Miguel Cayetano Soler en Hacienda.

Entre los días 17 y 19 de marzo de 1808 tiene lugar el Motín de Aranjuez, que determina la caída de Godoy y la abdicación de Carlos IV en su hijo Fernando, quien el mismo día 19, mediante un real decreto, ratifica en su puesto a esos ministros que por la abdicación habían quedado cesantes[5]. Sin embargo, muy poco después, el extremeño Sebastián Piñuela sustituye a Caballero (el ya Marqués de Caballero) en la Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia. Por otra parte, como consecuencia de los disturbios que ocasionaron el asalto al palacete de Godoy, fue también ocupada y saqueada la casa del ministro de Hacienda, Miguel Cayetano Soler. Este individuo, mallorquín, autor de algunas obras sobre el arbitrio de impuestos y que como ministro había acometido importantes reformas[6], fue a parar a la cárcel muriendo al año siguiente.

Con Cayetano Soler en prisión, quedó vacante la Secretaría del Despacho de Hacienda, para la que fue nombrado Miguel José de Azanza, personaje que como hemos dicho habrá de desempeñar un papel capital en la asamblea de Bayona. Azanza, navarro de Aoiz, era un diplomático con experiencia en puestos desempeñados en Prusia y Rusia, que había llegado a ser ministro de Guerra entre diciembre de 1795 y octubre de 1796, pasando luego a América como virrey de Nueva España. El nombramiento de Azanza, un tanto confuso[7], tuvo lugar entre el 19 de marzo y el 22 de mayo de 1808, pues en aquella fecha Cayetano Soler era ratificado por Fernando VII y en ésta es ya Azanza ministro de Hacienda según lo reconoce cierta carta que figura en la correspondencia del embajador francés en España, Conde de La Forest[8].

Esta carta del embajador, de 22 de mayo de 1808, tres días después de que Sebastián Piñuela, en nombre del Gran Duque de Berg y de la Junta Suprema de Gobierno dejada por Fernando VII, y secundando los deseos de Napoleón, hiciera pública la *Orden Convocatoria* para la asamblea de Bayona, nos ofrece un panorama de los departamentos ministeriales y sus titulares. En el de Estado hay

---

[5] Ese real decreto, dado en Aranjuez y dirigido a Pedro Ceballos, puede verse en *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, 41.

[6] Me he ocupado de esas reformas en el trabajo «El Ministerio de Hacienda y la reforma de Soler (1800)», en el *Homenaje a Ismael Sánchez Bella*, Pamplona, 1992, 231-237.

[7] Me ha pasado desapercibido en *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, donde para el mes de mayo de 1808 sigo dando a Cayetano Soler como ministro de Hacienda. No son conocidos los detalles del nombramiento de Azanza en este departamento.

[8] Geoffroy de Grandmaison (Charles-Alexandre), *Correspondance du Comte de la Forest, ambassadeur de France en Espagne,1808-1813*, tomo I, París, 1905. La carta de 22 de mayo figura en págs. 33-38.

que señalar que la situación de Ceballos era comprometida por su vinculación familiar con Godoy (estaba casado con una prima hermana del favorito), lo que le llevó a dimitir aunque el rey no le admitió la renuncia porque, como señalaba un decreto de 21 de marzo, «nunca ha entrado en las ideas y designios injustos que se suponen en este hombre»[9]. De ese departamento, el embajador francés nos dice que, habiendo dimitido Ceballos y no siendo aceptada la renuncia, los asuntos eran despachados por el bailío Gil de Lemus, quien apenas podía atender los suyos propios de Marina. La Forest comenta al respecto que el Duque de Berg le había transmitido la idea que se tenía de nombrar como titular al Conde de Floridablanca, si bien parecía un obstáculo su avanzada edad.

El Ministerio de Guerra estaba regido por Gonzalo O'Farrill, que había sustituido a Olaguer Felíu el 5 de abril. El nuevo ministro, nacido en La Habana, había sido lugarteniente general, inspector general de infantería y embajador en Berlín. Según el embajador, O'Farrill era el ministro con más cabeza, formación y conocimientos del oficio. Por su parte, el departamento de Marina seguía a cargo de Gil de Lemus. Casi octogenario, aun reconociéndosele instruido, estimado e influyente, su avanzada edad le hacía incapaz y era de esperar que, en el nuevo orden de cosas, pasara a ser *un bon personnage de tapisserie.*

En cuanto al ministerio de Gracia y Justicia, el embajador recuerda que Piñuela había reemplazado a Caballero «quelques jours après l'événement d'Aranjuez». En concreto, según sabemos[10], Caballero había sido nombrado embajador en Roma el 5 de abril, y el mismo día (que era también el día del relevo en Guerra) Piñuela fue designado titular[11]. Piñuela es visto por el diplomático como un hombre menos brillante que Caballero, pero que gozaba sin embargo de la estima pública que éste había perdido. Piñuela, en fin, es descrito como «très probe, très instruit, très laborieux, très zélé pour la prosperité de son pays ». En cuanto a Azanza, el embajador le dedica algunos elogios y recuerda su condición de perseguido por Godoy, así como su devoción hacia Fernando VII, si bien pa-

---

[9] *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, 41.

[10] *Ibidem*, 42-43.

[11] A este relevo de Caballero por Piñuela en Gracia y Justicia, y al antes citado de Olaguer por O'Farrill en Guerra, se refiere conjuntamente el siguiente decreto de 6 de abril dirigido al presidente del Consejo de Castilla: «Habiendo tenido por conveniente nombrar gobernador de mi consejo supremo de hacienda al marqués Caballero, secretario que ha sido de estado y del despacho universal de gracia y justicia, en atención a sus buenos servicios, y señaladamente al mérito que ha contraido en las últimas ocurrencias del reinado de mi augusto padre; y asimismo conceder su retiro de secretario de estado y del despacho universal de guerra al teniente general de mis reales exércitos D. Antonio Olaguer Feliu, que ha servido este destino a mi satisfacción; he venido en nombrar para el empleo de mi secretario de estado y del despacho de gracia y justicia a D. Sebastián Piñuela y Alonso, mi secretario de gracia y justicia de la cámara y estado de Castilla; y para el de secretario de estado y del despacho de guerra al teniente general de mis reales exércitos D. Gonzalo O-Farrill. Tendreislo entendido en mi consejo y cámara» (*Gaceta de Madrid* de 19 de abril).

rece ya convertido al nuevo escenario político. «Son sacrifice –comenta– paraît consommé, et il sera très dévoué, je crois, síl voit faire le bien ».

Este era, pues, el panorama ministerial cuando se convoca la asamblea de Bayona. Una estructura de cinco ministerios desempeñados por Ceballos como titular de Estado (llevando los papeles Gil de Lemus), O'Farrill en Guerra, Gil de Lemus en Marina, Piñuela en Gracia y Justicia y Azanza en Hacienda[12]. Los ministros, por otro lado, formaban parte de la Junta que Fernando VII dejó en Madrid al partir a Francia, y que estaba presidida por el infante don Antonio. Esa Junta, compuesta por los titulares de las Secretarías del Despacho, constituía una especie de Consejo de Ministros y en cierto modo podía ser vista como representación de Fernando VII[13]. Al salir para Francia el 4 de mayo su presidente, quedó acéfala, lo que fue aprovechado por Murat para imponerse en ella. «Desde la salida de don Antonio, esta mañana, –escribió Murat a Napoleón ese mismo día– somos los amos». O como precisaba al día siguiente: «La Junta de Estado me ha reconocido como presidente, así es que V. M. es Rey de España, puesto que manda su Lugarteniente»[14]

III. EL RÉGIMEN MINISTERIAL EN LA CONSTITUCIÓN

El Proyecto de Constitución de Bayona presentado a la asamblea, fue precedido por otros dos. Nos encontramos así con tres proyectos que ofrecen ligeras variantes en lo que a la Administración Central respecta[15].

---

[12] Al marchar Azanza a Bayona, la Secretaría del Despacho de Hacienda quedó abandonada. Para sustituirle en su ausencia fueron nombrados Pedro Joaquín de Cifuentes, oficial mayor, y Esteban Barea, según dispuso el siguiente decreto de 22 de mayo (*Gaceta de Madrid* de 24) dirigido a Azanza: «Debiendo vos hacer ausencia de esta corte en el día de mañana a objetos interesantes al reino; para que en el tiempo de vuestra ausencia no se detenga el curso de los negocios de la secretaría de estado y del despacho universal de hacienda de España e Indias, que está a vuestro cargo: he venido en habilitar para el despacho y para la firma por vuestra ausencia a D. Pedro de Cifuentes, oficial primero más antiguo de dicha secretaría en el departamento de España, y a D. Esteban Varea, que lo es en el de Indias, cada uno por su respectivo departamento. Tendreislo entendido y se darán los avisos convenientes». Sobre ello véase también carta de La Forest de 21 de junio (*Correspondance*, 103). Según el embajador francés «Il (Cifuentes) m'assure, au surplus, que M. d'Azanza ne lui a donné aucune connaissance de l'état de sa négociation».

[13] «Ferdinand avait adroitement affermi sa puissance en laissant derrière lui une sorte de représentation: O'Farrill, Azanza, Gil de Lemos, don Sébastien Piñuela, ministres de la guerre, des finances, de la marine et de la justice; pour la forme, le président était son oncle don Antonio de Bourbon» (Geoffroy de Grandmaison, Charles-Alexandre, *L'Espagne et Napoléon 1808-1809*, 3 tomos, París, 1908-1931. En I, 188-189.

[14] Textos de las cartas en Carlos Sanz Cid, *La Constitución de Bayona*, Madrid, 1922, 52.

[15] Los tres Proyectos han sido publicados por Fernández Sarasola en el Apéndice de su obra (págs. 189-195, 219-224 y 225-237), la cual contiene un comentario sobre su génesis (págs. 45-49) y algunos informes sobre el primer proyecto. Mis referencias a esos proyectos las hago a través de esta edición.

En cuanto al régimen ministerial, el título VI de la Constitución contiene cinco artículos, el primero de los cuales, el 27, establece un sistema de nueve departamentos: Justicia, Negocios Eclesiásticos, Negocios Extranjeros, Interior, Hacienda, Guerra, Marina, Indias y Policía General. A los nueve ministros habría que añadir un décimo, pues el artículo 28 prevé que refrende los actos un secretario de Estado «con la calidad de ministro». De este sistema cabe destacar lo siguiente:

a) El cambio de nombre de algún ministerio tradicional como el de Estado, que aquí aparece con el título de Negocios Extranjeros. Respecto a esto, es de señalar que en los dos primeros proyectos se hablaba de un Ministerio no de Negocios sino *de Asuntos extranjeros.*

b) El desdoblamiento del tradicional Ministerio de Justicia, que ahora figura junto a otro de Negocios Eclesiásticos, cuando desde siempre lo eclesiástico había sido competencia suya. Aquí hay que observar que en los tres proyectos aparecía, junto al Ministerio de Justicia, otro de Culto, término que fue modificado, según veremos, en las deliberaciones de la asamblea[16].

c) El mantenimiento de los antiguos ministerios de Hacienda, Guerra y Marina.

d) El restablecimiento del problemático Ministerio de Indias que había sido suprimido.

e) La creación de dos Ministerios nuevos, de Interior y Policía General[17].

Por de pronto hay que decir que el esquema ministerial de Bayona, con sus nueve departamentos, es el más numeroso de los conocidos en España hasta entonces, y que introduce radicales novedades como esos dos Ministerios de Interior y Policía General, ocupados de tareas que muchos años más tarde rebrotarán a través de la creación del Ministerio de Fomento. El esquema de Bayona, pues, no tendrá fortuna de cara al futuro por la misma suerte del rey José y de los franceses en España, pero anticipará la preocupación porque un ministerio intente gestionar y trasladar a la realidad algunos de los ideales de la Ilustración, el bienestar y la felicidad de los súbditos, y se ocupe de la vida cotidiana e interna y de la prosperidad nacional.

Respecto a ese esquema ministerial de la Constitución de Bayona, y a lo previsto en el Proyecto que se presentó a la asamblea de parte de Napoleón en la tercera sesión, celebrada el 20 de junio, procede subrayar dos puntos. Uno relativo al Ministerio de Negocios Eclesiásticos y otro al de Indias.

---

[16] Para el posible ejemplo francés del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Cultos, véase Ricardo Gómez Rivero, «La creación del Ministerio de Justicia en Francia», *Revista de Derecho Público*, I, núm. 118, enero-marzo, 1990, 77-112; en especial, 99-102.

[17] Esos Ministerios de Interior y de Policía ya figuraba en Francia a principios del xix (Gómez Rivero, «La creación…», 100 y 102).

A) Ministerio de Negocios Eclesiásticos

Desde la aparición del Ministerio de Justicia en 1714 todo lo eclesiástico había sido siempre competencia suya. Es más, cuando en 1720 se constituyó un Ministerio de Guerra, Marina e Indias[18], lo eclesiástico de Indias se sustrajo a este departamento y fue a parar al de Justicia. En vísperas de Bayona había un Ministerio de Gracia y Justicia, pero no otra cosa. De esta suerte, la creación del autónomo Ministerio de Negocios Eclesiásticos constituyó una radical novedad.

Ahora bien, en el tercer y definitivo *Proyecto de Estatuto Constitucional* (así como en los dos anteriores) no se hablaba, como hemos dicho, de un Ministerio de Negocios Eclesiásticos sino de un Ministerio del Culto, nombre que los constituyentes sometieron a crítica y discusión. La cuestión fue planteada por el diputado Arnau y recogida enseguida por otros. El alcalde de Casa y Corte Marcelino Pereyra señalaría como «muy justa la observación del Sr. Arnau en cuanto a la denominación del *Ministro del Culto»*, añadiendo que «no hay duda sino que debe llamarse *Ministro de los Negocios eclesiásticos*»[19]. De la misma opinión fueron los diputados Pablo Arribas y José Gómez Hermosilla, señalando que «el Ministro *del Culto* se llamaría acaso mejor *de Negocios eclesiásticos»*[20], sin aducir razones concretas. Otro personaje, Cristóbal de Góngora, sugirió «que en lugar de nombrarse uno de los Ministros *Ministro del Culto*, se llame *Ministro de lo Eclesiástico*, como en otro tiempo se llamó en España»[21], afirmación imprecisa y, por lo que respecta a los titulares de departamentos ministeriales, claramente errónea. A ese cambio de nombre se sumaría además el erudito Juan Antonio Llorente, sin aportar mayores precisiones.

B) Ministerio de Indias

La historia de este Ministerio es mucho más compleja. En 1714 apareció un Ministerio de Marina e Indias, y en 1754 un Ministerio de Indias autónomo y

---

[18] Véase el Cuadro Sinóptico de los Secretarios del Despacho en mi libro *Los Secretarios de Estado y del Despacho.*

[19] Manejo las *Actas de la Diputación General de españoles que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808, en virtud de convocatoria expedida por el Gran Duque de Berg, como Lugar-Teniente General del Reino, y la Junta Suprema de Gobierno, con fecha 19 de mayo del mismo año, precedidas de dicha orden convocatoria y de los poderes y órdenes que presentaron los que asistieron a ella, y seguidas del proyecto de Constitución consultado por el Emperador a la misma; las observaciones más notables que sobre aquel proyecto se produjeron, y la Constitución definitivamente hecha, que fue aceptada por la misma Diputación general en 7 de Julio del propio año*, Madrid, Imprenta y Fundición de J. A. García, 1874.

En lo sucesivo, la primera parte será citada como *Actas* y la última como *Observaciones.*

La cita de Pereyra, en *Observaciones*, 76.

[20] *Observaciones*, 72.

[21] *Observaciones*, 86.

competente en los asuntos de ultramar. Era la correspondencia ministerial al antiguo y prestigioso Consejo de Indias.

Ahora bien, pese a esa reforma, el enorme volumen de los asuntos de Indias hacía ingobernable el Ministerio, planteándose un problema para el que se habían ofrecido tres soluciones: fraccionarlo en razón de la materia; dividirlo por zonas geográficas, o suprimirlo repartiendo sus asuntos entre las Secretarías del Despacho de España. En 1787 se adoptó la primera solución creándose dos Ministerios de Indias –uno de Gracia y Justicia, y otro de Guerra-Hacienda-Comercio-Navegación–, pero no resultando satisfactoria, en 1790 fueron suprimidos ambos, se adoptó la tercera opción y los asuntos de Indias fueron redistribuidos entre las Secretarías de España.

Así las cosas, los tres proyectos de Constitución postulaban un Ministerio de Indias autónomo. Abundando en ello, en sesión de 24 de junio «el Sr. D. Ignacio Sánchez de Tejada leyó una Memoria en que se propuso convencer que era absolutamente necesario el Ministerio separado de Indias, que se proponía en la Constitución; para lo que produjo hechos y otros argumentos en gran número, exponiéndolos con elegancia y energía»[22]. Frente a esta seguridad, Marcelino Pereyra desplegó una serie de observaciones llenas de escepticismo: «No entraré en la cuestión movida sobre si conviene o no un Ministerio separado para las Américas. Esto no obstante sí diré que si un hombre solo puede despachar lo tocante a la justicia, a los negocios eclesiásticos, a lo interior, a la Hacienda, a la guerra, a la marina y a la policía general en las colonias, no se me alcanza por qué otro no podrá hacer lo mismo en la Metrópoli; y que si es necesario acá uno para cada ramo de estos, no menos habrá de serlo allá. En una palabra, o no debe haber Ministro de Indias, o debe haber siete, o tampoco debe haber en España más de uno»[23].

Semejante pirueta dialéctica conducía al absurdo, dado que, siendo impensable reducir todos los ministros de España a uno, resultaba también impensable crear siete ministros de Indias con competencias paralelas a sus colegas de la metrópoli. Pero Pereyra proseguía su razonamiento así: «Entre las razones que se alegan en contrario, una no más me parece de algún peso, y es la de que un Ministro de Hacienda o de otro ramo de España o Indias, es natural prefiera los negocios de la Península a los demás y quiera sujetar éstos a las reglas establecidas para aquéllos, sin tener respeto a las diferencias de unos a otros países. Pero cuan poderosa es esta razón para persuadir que conviene un Ministerio único de Indias, otro tanto y mucho más lo es otra para disuadirlo; conviene a saber: que es infinitamente más fácil hallar un hombre instruido en lo tocante a la administración de justicia de España y América; otro en lo eclesiástico, otro en lo de Hacienda de unos y otros dominios, y así en los demás ramos, que dar con uno

[22] *Actas*, pág. 34.

[23] *Observaciones*, 76.

que reúna conocimientos tan diversos como requieren todos ellos en solo la Metrópoli o en solas las colonias; porque hay sin duda mucha más analogía entre la Hacienda de Indias y la Hacienda de España, entre la administración de la justicia de aquellas y las de estas partes, que entre la Hacienda y la justicia de las mismas Indias. Las demás razones, o nada prueban, o prueban igualmente que sería útil poner en una mano sola todos los Ministerios de la Península».

Con estas consideraciones Pereyra se enfrentaba al proyecto de constituir un Ministerio independiente de Indias, apuntando la opción –entonces en vigor– de que los asuntos americanos estuviesen redistribuidos entre los departamentos de España. Ministros, en suma, cualificados por ramos o materias, fueran de la Península o de ultramar. Tras esto, el alcalde de Casa y Corte concluía:

> «La dificultad, por ejemplo, de ponerse de acuerdo muchos Ministros, cual sería menester para el acierto de algunas medidas, es la misma en lo respectivo a las cosas de acá que en lo tocante a las de allá; porque tampoco acá un Ministro de Guerra ordenará bien el ejército, si no sabe del de Hacienda con qué fondos podrá contar, y del de Negocios extranjeros lo que haya que temer o esperar de otras Potencias. Si las colonias recibieron mejoras en tiempo del Marqués de la Sonora, también acá hubo adelantamientos cuando Ensenada reunió muchos Ministerios, y nadie inferirá de aquí que convenga semejante reunión, por punto general, debiéndose quizá así estos adelantamientos como aquellas mejoras a las circunstancias o a los talentos de aquellos Ministros, que no siempre se hallarán en uno solo. Entonces valdría algo el argumento que de aquí se toma cuando, habiendo estado por largo tiempo y bajo una larga serie de Ministros, separado el Ministerio de Indias, hubiese sido constante en todo ese período de prosperidad de las colonias, y constante su decadencia siempre que estuvo incorporado a los de España; mas no se prueba ni aun se dice que así haya sucedido. Si la distancia de las Américas es parte para que no vengan de allá tantos negocios como vendrían si estuviesen más cercanas, su mayor población y extensión debe por otra parte multiplicarlos y esa misma distancia es preciso que dificulte en gran manera su resolución y obligue a mucho mayor vigilancia. Si de allá vienen bien preparados los expedientes, no es razón para que de acá no lo vengan igualmente. Puede ser, en fin, que se me escape alguna otra consideración que se haya expuesto en este propósito; pero estoy seguro de que a cuantos he oído podría satisfacer en la misma manera».[24]

Secundando la tesis de Sánchez de Tejada, y en pro de un Ministerio autónomo de Indias, intervino con sus observaciones Francisco Amorós, que precisamente era uno de los dos comisionados por el Consejo de Indias. Confesaba él «que en los cinco años que he despachado negocios de Indias en la Secretaría de Guerra, he tocado por mi misma experiencia los inconvenientes de la subdivisión de atenciones en diversos Ministerios, la confusión que producen, los atrasos

[24] *Observaciones*, 76-77.

que ocasionan y el desorden que causan. Una providencia urgentísima de defensa u otra especie que en un solo día y con una sola orden se hubiera completado en un solo Ministerio, tardaba a veces un mes o dos en realizarse; porque debían concurrir tres o cuatro Ministerios a su ejecución. El secreto peligraba más con la muchedumbre de sus depositarios; la autoridad soberana (que pierde de fuerza a proporción de la distancia), perdía aun mucho más de su decoro por las complicaciones y desaciertos de sus mandatos, y este conjunto de circunstancias exponían las colonias, favorecían los designios del enemigo e inutilizaban todos los esfuerzos del celo y de la política»[25]. En resumen, según Amorós, la eficacia y el secreto aconsejarían la existencia de ese Ministerio independiente.

De acuerdo también con un Ministerio de Indias se manifestaron Milá de la Roca y Nicolás de Herrera, del Río de la Plata, con una propuesta más compleja a la vista de la dificultad de que una sola persona pudiera gestionar la inmensidad de sus negocios. Así «estiman de necesidad la creación del Ministerio de Indias... pero pesando la dificultad de que un solo Ministro pueda atender al despacho de todos los negocios de la administración de las Indias, creen será conveniente que sus funciones se limiten a los ramos de Justicia, Interior y Hacienda, o que en caso de ser extensivas a los demás se divida el Ministerio en dos o tres personas, bajo un sabio reglamento que detalle la naturaleza y la extensión de los atributos de su autoridad respectiva, o que se adopte otro temperamento en que se salve aquel inconveniente»[26].

A la vista de todo ello, y de las posiciones encontradas a favor o en contra de la autonomía del Ministerio de Indias, en la sesión de 27 de junio se sometió el asunto a votación. Por 67 votos contra 11, la asamblea aprobó la propuesta del Proyecto[27] y el Ministerio autónomo. Por la propia precariedad de la Constitución de Bayona, aquello quedó en nada. Y es de señalar que, pocos años más tarde, la Constitución de Cádiz actuó en sentido contrario y no estableció o restableció el polémico Ministerio de Indias.

IV. EL CONSEJO DE ESTADO Y OTROS TEMAS CONTROVERTIDOS

Como señaló Cordero Torres[28], El primer Consejo de Estado moderno en España fue el napoleónico, hecho a ejemplo del que recogía en Francia el artículo 52 de la Constitución de 22 de brumario del año VIII, es decir, un Consejo para

[25] *Observaciones*, 81.
[26] *Observaciones*, 115.
[27] *Actas*, 38.
[28] José María Cordero Torres, *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1944.

examinar los proyectos civiles y criminales, y los reglamentos generales de la administración, así como para conocer de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, de la parte contenciosa de la administración y de la citación a juicio de los agentes o empleados de la Administración pública (*Constitución de Bayona*, arts. 57 y 58). No se trataba, pues, de un órgano de gobierno sino de un órgano asesor que sólo tendría voto consultivo (art. 59). Su propia estructura daba cabida a unas secciones paralelas a los departamentos ministeriales, entendiéndose que cada una de ellas estudiaría y dictaminaría los proyectos del ministerio correspondiente. Habiendo desaparecido así como órgano de gobierno, procede abandonarlo aquí y retornar al régimen ministerial para subrayar algunos temas que fueron objeto de especial consideración en Bayona.

En primer lugar, dentro del panorama de respeto a los viejos Consejos y de que algunos diputados fueran representantes de ellos, subrayar la atención al Consejo de Castilla, cuyo presidente y consejeros eran individuos natos del nuevo Consejo de Estado (art. 54 de la Constitución). Es más, ese protagonismo venía de antes, pues cuando Napoleón remitió a Murat el 23 de mayo de 1808 el proyecto de Constitución, le ordenó que reuniera «a cinco o seis de los hombres más reputados de la Junta y del Consejo de Castilla para consultarles sobre los cambios y mejoras de que sería susceptible este proyecto»[29] Y es curioso, por otra parte, señalar que desde el principio los reunidos en Bayona propugnaron que el *Consejo de Castilla* fuera llamado siempre *Consejo Real*. Como es sabido, ambas denominaciones fueron utilizadas indistintamente desde los tiempos antiguos, entendiéndose siempre –pese a que los reyes tenían varios Consejos, y algunos, como los de Estado y Guerra, de los que eran presidentes, propios y específicos suyos– que el Consejo Real, o por antonomasia *el Consejo*, era siempre el Consejo de Castilla. Ahora bien, desde la desaparición del Consejo de Aragón, ciertamente el de Castilla se proyectaba a ambas Coronas. Es por esto por lo que el diputado Juan Antonio Llorente, en sesión de 23 de junio, propuso que al Consejo de Castilla «no debe dársele este título, que le limita a una sola provincia, sino el de Consejo Real de España»[30]. La propuesta fue aceptada y así nos encontramos con el Consejo Real en diversos pasajes de la Constitución[31]. No obstante es de recordar una postura discordante, la del representante del Consejo de Indias, Francisco Amorós, quien propuso que en lugar de *Consejo de Castilla* se hablara del *Consejo de España e Indias*[32].

[29] La carta en Fernández Sarasola, *La Constitución de Bayona*, 188.

[30] *Actas*, 32.

[31] V. gr. art. 54, ya citado, sobre que sus miembros sean individuos natos del Consejo de Estado; arts. 100, 104, 105, 107, 110 y 112 en el título XI del Orden judicial, y art. 146 en el título XIII de Disposiciones generales.

[32] *Observaciones*, 80.

Para concluir, veamos un problema relativo al régimen ministerial, un tanto artificial y exótico, que ocupó en demasía a los constituyentes. El tercer y definitivo Proyecto incluía un artículo, el 29, desconocido antes, según el cual «el rey puede confiar diversos ministerios a un solo ministro». Y ¿por qué se intentó constitucionalizar una atribución semejante, de la que los reyes habían hecho uso en el siglo XVIII conforme les vino en gana, sin pedir autorización a nadie ni requerir el acuerdo de ningún órgano de la monarquía? Recordemos así que en el reinado de Felipe V, entre 1726 y 1730 sucedió algo tan raro como que dos hermanos, los Patiño, formaron parte del mismo gabinete, y que uno de ellos, José, desempeñó al tiempo dos departamentos, los de Marina e Indias y Hacienda[33]. Poco después, entre 1734 y 1736, la cosa fue más llamativa, cuando ocuparon los cinco ministerios de entonces dos personas, siendo titular el mismo José Patiño de ¡cuatro! Departamentos. A fines de ese reinado, desaparecidos los hermanos Patiño, Campillo y Sebastián de la Cuadra acapararon todos los ministerios, y poco después Cuadra y el Marqués de la Ensenada se repartieron los cinco departamentos, dos para Cuadra (Estado y Justicia) y tres para Ensenada (Guerra, Marina e Indias, y Hacienda). Con ese patrimonio entró el ministro riojano en el gabinete de Fernando VI, en cuyo reinado el ministro de Estado, Ricardo Wall se hizo cargo también del despacho de Indias y más tarde del de Guerra, o el ministro de Marina, Julián de Arriaga, acumuló Indias. Con Carlos III, Wall gestionó Estado y Guerra; Esquilache, más tarde, Guerra y Hacienda, y Floridablanca, a partir de 1785, Estado y Justicia. Con Carlos IV, en fin, y ya en el siglo XIX, el ministro de Hacienda, Cayetano Soler, por ejemplo, ocupará interinamente el departamento de Gracia y Justicia.

Había pues múltiples precedentes de que el rey encargara dos o más ministerios a una misma persona, y por eso resulta extraño que, no tratándose esto en los dos primeros proyectos, el tercero incluyese ese artículo 29. ¿Por qué, pues, se intentó constitucionalizar una autorización al monarca que éste nunca había necesitado?. Es posible, como creyó Sanz Cid[34], que ello tuviera que ver con el problema de los departamentos de Justicia y Culto, que se presentaron separados en el primer proyecto, unidos en el segundo y de nuevo separados en el tercero. Ahora bien, si resulta extraña la propuesta, tanto o más extraña parece la reacción virulenta y adversa de los diputados. Fueron así varios los asistentes a Bayona que, en sus observaciones al Proyecto, se refirieron a este artículo. El Duque de Frías había puntualizado que «reunir dos Ministerios en un Ministro, es exponerle a que con la mejor voluntad y mayores disposiciones le falte el tiempo para poder desempeñar ambos Ministerios»[35]. El Conde de Fernán-Núñez confesaba

[33] Véase este ejemplo y los que cito a continuación en mi libro *Los orígenes del Consejo de Ministros.*

[34] *La Constitución de Bayona*, 271.

[35] *Observaciones*, 64.

ser de la opinión de «que no se pueden reunir dos Ministerios o más en un solo sugeto, por los abusos que de ello pueden resultar, y que por demasiado conocidos omito»[36]. El Conde de Noblejas no se anduvo con rodeos y propugnó abolir el artículo[37]. El fiscal Pablo Arribas y José Gómez Hermosilla aseguraron solemnemente que «una buena parte de los males de España han provenido de haberse reunido en un solo hombre varios empleos, cada uno de los cuales bastaba para ocupar a una persona»[38]. Un representante del Consejo de Órdenes, Luis Meléndez y Bruna, matizará algo más, negándose a la acumulación de dos Ministerios a no ser «interinamente por enfermedad o ausencia del propietario»[39].

En este punto, más cuestionable resulta la posición del diputado del Consejo de Inquisición, Raimundo Ettenhard y Salinas, quien, haciéndose eco de lo que decían otros, asegura que no es conveniente que se reúnan dos ministerios porque «la experiencia persuade lo funesto de tales reuniones», afirmación que simplemente, a tenor de las actas, queda sin ser probada. Téngase en cuenta que ese fenómeno de acumulación de departamentos se había dado en muchas ocasiones con los mejores ministros (Patiño, Campillo, Ensenada Floridablanca), por lo que el perjuicio no parece tan claro. Los americanos Milá de la Roca y Nicolás de Herrera dan, en fin, ese perjuicio por probado, solicitando «que no puedan unirse dos Ministerios en una sola persona, para evitar los inconvenientes que puede ocasionar esta reunión a la administración pública, según se ha demostrado en las sesiones»[40].

Tras este unánime rechazo, el artículo 29 del Proyecto no fue suprimido sino sólo modificado. En la Constitución quedó así en que «el rey podrá reunir, quando lo tenga por conveniente, el ministerio de negocios eclesiásticos al de justicia, y el de policía general al de interior». Es decir, el monarca quedaba autorizado a acumular en una misma persona ministerios que trataban de materias afines, como lo había sido en España siempre la justicia y lo eclesiástico, y en Francia policía e interior. En la Constitución de Cádiz, en fin, en el capítulo VI del título IV, dedicado a los Secretarios de Estado y del Despacho, no habrá rastro de tan curioso precepto.

V. LOS NOMBRAMIENTOS CON LA NUEVA ESTRUCTURA

Mientras tenía lugar la asamblea de Bayona, en mayo presentó su renuncia por motivos de salud el bailío Gil de Lemus, titular del Ministerio de Marina y encargado de hecho de los papeles de Estado. Ello dio lugar a dos decretos firmados por el Duque de Berg, como Lugarteniente general del reino, publicados en

[36] *Observaciones*, 67.
[37] *Observaciones*, 68.
[38] *Observaciones*, 72.
[39] *Observaciones*, 80.
[40] *Observaciones*, 114.

la *Gaceta de Madrid* de 3 de junio. El primero, tras referirse a la representación de Gil de Lemus, se hacía eco del «decadente estado de su quebrantada salud y la imposibilidad en que por esta razón se halla de continuar ocupándose en el despacho de los negocios», y le concedía la jubilación en el despacho de Marina, donde era nombrado el teniente general José de Mazarredo. El segundo reconocía a su vez que por la misma razón no podía «ocuparse del despacho de la primera secretaría de Estado, que como ministro más antiguo desempeñaba interinamente», por lo que se habilitaba al oficial mayor Eusebio de Bardaxi y Azara para que provisionalmente desempeñara esas funciones.

Aprobado por la Constitución de Bayona el nuevo esquema de nueve ministros y un secretario de Estado con la misma categoría, lo que quedaba por hacer era nombrar a los titulares de los cargos, respecto a lo cual debieron darse todo tipo de cábalas. El embajador La Forest cuenta así en carta fechada en Madrid el 6 de julio[41], justamente la víspera de hacerse públicos algunos nombramientos, que «todos los ojos están abiertos y las particulares ambiciones despiertas a propósito de las primeras elecciones del nuevo soberano». Al parecer se sabía ya que la Secretaría de Estado iría a manos de Mariano Luis de Urquijo, el cual había sido ministro interino de Estado durante un mes escaso en 1798, suponiéndose también que Ceballos sería reemplazado. El embajador sospechaba que Azanza, prestigiado por su labor en Bayona, aspiraría al ministerio de Indias, y daba por seguro que el puesto más difícil por cubrir sería el ministerio de la Policía general, respecto al cual mencionaba a Caballero y Arribas.

El 7 de julio José Bonaparte dio a conocer a la mayor parte de su equipo de gobierno. Lo formaban Pedro Ceballos en Negocios Extranjeros (el antiguo Ministerio de Estado), Sebastián Piñuela en Justicia, Gonzalo O'Farrill en Guerra y Mazarredo en Marina, los cuales eran confirmados en los puestos que tenían antes. Junto a ellos, Azanza pasaba a Indias, dejando el ministerio de Hacienda en manos del acreditado economista Francisco de Cabarrús. Como secretario de Estado fue nombrado Mariano Luis de Urquijo, antes ministro de Carlos IV. Y en cuanto al ministerio del Interior, el rey José eligió a Gaspar Melchor de Jovellanos, quien no aceptó el departamento a pesar de las presiones de sus colaboradores y amigos. Menéndez Pelayo relató este episodio así: «En vano se intentó atraer a D. Gaspar Melchor de Jovellanos, y comprometer su nombre, haciéndole sonar como ministro del Interior, en la *Gaceta de Madrid*, porque él se resistió noblemente a las instancias de todos sus amigos, especialmente de Cabarrús, y les respondió en una de sus comunicaciones que *aunque la causa de la patria fuese tan desesperada como ellos imaginaban, sería siempre la causa del honor y la lealtad, y la que a todo trance debía seguir un buen español*»[42].

---

[41] *Correspondance*, I, 142 y ss.

[42] *Historia de los Heterodoxos Españoles*, edic. CSIC, 1992, 3 vols; en II, 928.

Era, como no podía ser menos, la traslación al ámbito ministerial del conflicto de las dos Españas, la pro-francesa y la tradicional o nacional, o la de los invasores e invadidos, del que cabría citar otros episodios aunque menos relevantes[43]. Así el ministro Ceballos, quien, como recuerda Mercader Riba[44], aprovechando el desconcierto producido por la noticia del desastre de Bailén y la salida de los franceses de Madrid, se pasó al bando nacional, siendo provisto el ministerio, el 11 de agosto, en el Conde de Campo-Alange. La Forest dio noticia de ello ese mismo día desde Burgos: «Le Roi a rempli aujourd'hui la lacune que laissait dans son ministère le défection de M. de Cevallos. Il a chargé des affaires étrangères le compte de Campo-Alange. Ce vieillard –*añade*– serait un peu faible pour des temps plus fertiles en transactions politiques, mais, malgré son âge et la grand fortune qu'il laisse derrière lui pour suivre le Roi, il sera un des hommes les plus dévoués du ministère, et son exemple au moins devient imposant, si ses services ne peuvent être très utiles».

Con José Bonaparte en Madrid, adonde había llegado el 20 de julio, comienza el primero de sus dos reinados (julio-diciembre 1808). Junto a la sustitución de Ceballos, es de destacar en aquel verano el nombramiento de Arribas como ministro interino de Policía general, departamento con el que, según se ve, el rey José se las tenía con más tiento, y también el de Cabarrús en el ministerio de Interior rechazado por Jovellanos[45]. En todo caso, aquel primer período fue provisorio y precipitado. El sistema ministerial recogido en el título VI de la Constitución de Bayona, y en concreto los nueve previstos en el artículo 27, habrían de ser objeto de precisa reglamentación a raíz de la segunda entrada en Madrid de José Bonaparte en enero de 1809, quedando asentado de cara al segundo reinado (1809-1812). Un Real Decreto de 7 de febrero de ese año precisó las competencias de los ministros[46] y sentó las bases del efímero sistema ministerial josefino.

---

[43] Debo recordar, a efectos del listado de ministros que ofrecí en *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, que allí no se tuvieron en cuenta los nombramientos del *rey intruso*, por cuanto ellos forman una realidad aparte del esquema tradicional, aunque, como hemos visto, bastantes nombres aparezcan en uno y otro lado.

[44] Juan Mercader Riba, «La organización administrativa francesa en España», en *II Congreso de la Guerra de la Independencia y su época*, Institución Fernando el Católico, CSIC, 1959, pág. 7 de la separata.

[45] Carta de La Forest fechada en Vitoria el 20 de agosto: «Cependant M. d'Arribas, que le Roi a chargé provisoirement du ministère de la police générale, comme le comte de Campo-Alange l'est de celui des affaires étrangères et M. de Cabarrus de celui de l'interieur que M. De Jovellanos n'est pas venu exercer, a surpris hier quelques imprimés » (*Correspondance*, I, 220).

[46] Véase el estudio pormenorizado de Mercader Riba en el capítulo «Los Ministerios y la Administración Central» de su obra *José Bonaparte Rey de España (1808-1813)*, CSIC, Madrid, 1983, 79-134

20. SOBRE EL CONSEJO DE ESTADO*

Excmo. Sr. Presidente / Excmos. Sres. Consejeros / Excmos. e Ilmos. Sres. Letrados /Señoras y Señores.

Si es cierto aquel dicho de uno de nuestros clásicos de que «el pecado mayor es el que hace al hombre ingrato», quien os habla está dispuesto a tolerarse pecados menores pero no ese mayor de la ingratitud. Sean pues así estas palabras de agradecimiento y reconocimiento. En primer lugar, al señor Presidente por su generosa y amable acogida. Y a continuación a quienes me honran con su padrinazgo, o lo que es lo mismo, con su tutela y protección al entrar en esta Casa. Al Excmo. Sr. D. Landelino Lavilla, a quien conozco y admiro desde hace tantos años, y al Excmo. Sr. D. Fernando Ledesma, a quien conozco desde hace menos tiempo, pero al que admiro con pareja intensidad y fervor.

Suele acontecer, señoras y señores, que en la historia de la sociedad y el Estado, cruzan el firmamento múltiples instituciones. Las más comunes, brillan ocasionalmente y enseguida se agostan y mueren: instituciones efímeras que responden a las necesidades de un momento dado y que desaparecen cuando esas necesidades se satisfacen, mudan o cambian. Otras instituciones, en cambio, las principales, resisten más el embate del tiempo y tal vez consiguen pasar de una generación a otra. Y otras, en fin, las más firmes; aquellas que aguantan el peso de los siglos y logran una especie de perdurabilidad, equivalente a la inmortalidad que ha pretendido siempre el ser humano. «Exegi monumentum aere perennius». «He levantado un monumento más duradero que el bronce», decía Horacio de sus propias odas. Instituciones, en fin, por utilizar ese símil del poeta de Venusia, más duraderas que el bronce. Y una de ellas, la que hoy nos acoge, el Consejo de Estado, paradigma de respetabilidad cronológica, pues desde su fundación por Carlos V en 1521 ronda ya el medio milenio de vida, y también de respetabilidad institucional, al ser un Consejo calificado siempre de «supremo». «Supremo» en su primera y gloriosa etapa de organismo de gobierno de la mo-

---

* Discurso de toma de posesión del autor como Consejero Nato del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2015.

narquía, y «supremo» también en su segunda etapa, desde el siglo XIX hasta hoy, como organismo consultivo. O, según reza el artículo 107 de nuestra Constitución, como «supremo órgano consultivo del Gobierno».

Es por eso, que acercarse a un organismo *supremo*, y sobre todo si quien se acerca es un modesto trabajador intelectual sin otro equipaje que un poco de buena voluntad, produce turbación y desasosiego. Hay sin embargo, en mi caso, un par de circunstancias que atenúan esa amenazadora desproporción entre la institución y la persona. En primer lugar, el representar aquí a la muy prestigiosa Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y suceder a quien sucedo, una personalidad tan relevante en el mundo jurídico como don Luis Díez-Picazo. Y en segundo lugar el hecho de que el propio Consejo de Estado resulte para mí, en mi modesta trayectoria académica, una institución más que familiar. Efectivamente, en tiempos ya lejanos dediqué cinco años, cinco largos años, a elaborar mi tesis doctoral sobre los secretarios de aquel Consejo de Estado que fue durante tres siglos, del XVI al XVIII, el organismo político más importante de la monarquía y que era presidido por el mismo rey. De suerte que aquellos ilustres personajes, aquellos secretarios, Antonio Pérez, Francisco de los Cobos, Juan de Idiáquez, etc., se fueron convirtiendo, tras leer miles de sus cartas y papeles en tantos y tantos archivos, en personajes domésticos, en amigos de mi propio entorno vital. Y además porque cuando cierto tiempo después cometí la temeridad de dirigir la primera tesis doctoral, esa tesis, del primero de mis discípulos y hoy ilustre académico, don Feliciano Barrios, versó sobre El Consejo de Estado, convirtiéndose luego en un excelente libro editado precisamente aquí. Siento, pues, respecto al Consejo de Estado que hoy me acoge, una doble y contradictoria sensación: de respeto, y por tanto de lejanía, y de confianza, y por tanto, de proximidad.

Pero permítanme que diga alguna cosa más del Consejo, pues siempre será mejor invertir en la institución los pocos minutos de que dispongo, que no desperdiciarlos en desahogos personales, a buen seguro irrelevantes para ustedes. Hablábamos de las dos grandes etapas del Consejo, de dos siglos y medio cada una, primero como supremo órgano político de gobierno, y después como supremo órgano consultivo, o, si lo prefieren ustedes, hablemos ahora, aunque la afirmación pueda parecer heterodoxa, de sus cinco siglos como supremo órgano consultivo, pues ciertamente los grandes Consejos del sistema polisinodial de los Austrias, y el de Estado en la cúspide de ellos, ejercían, a través precisamente de la llamada *consulta,* que era el documento de despacho y de trabajo, una alta función consultiva, pues la decisión siempre quedaba reservada al rey.

Pero es que además quisiera hacer notar algo tal vez menos averiguado. Y es que esa supremacía del Consejo de Estado no la tuvo sólo el organismo en si mismo, sino también en la imagen o imágenes que proyectó. Algo así como si las figuras de diversas personas reflejadas en varios espejos, tuvieran diferente entidad óptica en función de la importancia de aquello que representan. Y ¿qué quie-

ro decir? Pues quiero decir que cuando en el siglo XVIII, junto a ese sistema polisinodial o de Consejos, se crea el sistema paralelo de las Secretarías del Despacho o Ministerios unipersonales, para proceder luego a trasvasar competencias de unos a otros (del Consejo de Indias, al Ministerio de Indias, del Consejo de Guerra al Ministerio de Guerra, etc.), el Ministerio de Estado (es decir, el actual de Asuntos Exteriores), como reflejo del Consejo de Estado, será también –como lo sigue siendo hoy–, el de mayor rango del nuevo régimen ministerial. El de mayor rango, no por sí mismo, pues todos los ministerios acababan de nacer, sino por la superior dignidad de aquello que reflejaba. Las imágenes de los espejos en que se proyectaban los distintos Consejos eran, pues, distintas, y la del Consejo de Estado tenía una entidad superior y egregia. Y todavía una última cosa. Cuando en 1823 se crea el Consejo de Ministros y tiene que presidirlo alguien si el rey no asiste, lo presidirá el ministro de mayor rango, es decir, el de Estado, quien al año siguiente recibirá formalmente el título de Presidente del Consejo de Ministros. En suma, el Presidente del Consejo de Ministros lo es, o comienza a serlo, por ser ministro de Estado, y el ministro de Estado lo es, o comienza a serlo, por ser titular del departamento creado a imagen del Consejo de Estado. Un sistema histórico planetario, pues, el de las más altas instituciones del Estado, con un único sol, nuestro Consejo, y diversos planetas que orbitan hasta hoy y que reciben de él luz y calor.

Señor Presidente, concluyo. Gracias por el honor que se me hace al permitirme tener algo que ver, como consejero nato, con esta gloriosa institución, y gracias también por acogerme junto a vosotros, maestros de la ciencia del Derecho, colegas y amigos. He dicho.

IV
AMÉRICA Y LA ADMINISTRACIÓN INDIANA

21. LA CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS INDIOS*

Hasta la Baja Edad Media, la sociedad española y europea desconoció las relaciones estables con pueblos infieles, limitándose la convivencia con gentes de otras religiones a la que mantenían entre sí cristianos, moros y judíos. Desde mediados del siglo XIII tendrán lugar esporádicas embajadas comerciales a pueblos del lejano Oriente, intensificándose luego las relaciones con paganos e infieles a raíz de la expansión portuguesa por la costa africana y de la castellana por las islas Canarias y el Atlántico.

En aquella sociedad rigurosamente confesional, en la que la valoración política de las personas y sus derechos tanto dependía de las opiniones de teólogos y canonistas, hubo respecto a los infieles dos concepciones principales. Partiendo del hecho de que todos los autores consideraban hombres a esos infieles, lo que ratificará la bula *Sublimis Deus* de Paulo III en 1537, un sector identificaba el derecho natural (que les era exigible como tales hombres) con la ley cristiana, con lo cual ésta también les era exigible de la misma forma. Y así, según afirmaba un teólogo agustino, Egidio Romano, los que no reconocen a Dios, no pueden poseer justamente lo que Dios da. Otro sector, en cambio, dirigido por Santo Tomás y sus discípulos, diferenciaban la ley natural (exigible a los infieles, como hombres) de la sobrenatural de la gracia, a la que los paganos no estaban sujetos a no ser que voluntariamente se convirtieran y la aceptaran. La lucha entre esas dos concepciones marcará, con ocasión del descubrimiento de América, la calificación jurídica de los indios y, en consecuencia, el reconocimiento de sus derechos.

Por otra parte, un importante sector de juristas y canonistas daban como seguro que el Papa, Vicario de Cristo, tenía jurisdicción sobre todo el orbe. Como escribió el Cardenal Hostiense, «creemos, mejor dicho, sabemos, que el Papa es Vicario general de Jesucristo Salvador; y que por ello tiene potestad no sólo sobre los cristianos sino también sobre todos los infieles». Esto justificará que la expansión de portugueses y castellanos por el Atlántico esté basada en la conce-

* Publicado en el *Itinerario de Hernán Cortés, Catálogo de la Exposición.* Centro de Exposiciones Arte Canal, Canal de Isabel II, Madrid, 2015, 207-209.

sión de bulas papales, y que una de ellas, la *Inter cetera* segunda, dada a los Reyes Católicos por Alejandro VI el 4 de mayo de 1493, divida el orbe entre Castilla y Portugal mediante una raya imaginaria, constituyendo en última instancia la legitimación jurídica de la ocupación y colonización de América.

Tal y como se entendió desde un principio, el dominio de las tierras descubiertas supuso que sus habitantes, los *indios* (así llamados por creer Colón que estaban cerca de la India), quedaban sometidos a los reyes de Castilla. Y si al tratar de hacer efectiva la sumisión derivada de las bulas papales, estos indios ofrecían resistencia, se les podía hacer la guerra e incluso convertir a los vencidos en esclavos, lo que por otra parte facilitaba mano de obra para el trabajo. Ahora bien, creyendo Colón haber llegado en su primer viaje a la cercanía de las Indias, donde según se decía reinaba el Gran Kan como «amante del nombre de Cristo», se consideró que esos indios podrían hacerse cristianos, con lo que fueron considerados libres e iguales a los vasallos de Castilla. Más en concreto, debido al carácter estamental de la sociedad de entonces, los indios fueron equiparados a «los labradores de Castilla».

Los abusos de los colonizadores, denunciados por el dominico Antonio de Montesinos en la isla Española en diciembre de 1511, será el punto de partida de la polémica sobre la capacidad de los indios y su condición jurídica, así como sobre la legitimidad de los títulos esgrimidos por los españoles para justificar su presencia en América. Una Junta reunida en Burgos en 1512 reconocerá la justicia de la presencia española, en base a las bulas, y el consiguiente sometimiento de los indios, si bien admitiendo en éstos su condición de hombres libres. De todas formas, ese reconocimiento de la libertad de los indios había sufrido diversas restricciones pues fueron declarados esclavos los indios caribes que hacían la guerra a los súbditos indígenas (1503) y los hechos prisioneros de guerra (1507), considerándose también como esclavos a los que, en calidad de tales, se compraban a los propios indios. Pero estas excepciones fueron suprimidas con las *Leyes nuevas* de 1542 que proclamarán la libertad de los indios.

La posición crítica de Montesinos, en fin, fue revestida de argumentos y llevada a las últimas consecuencias por otro dominico, Bartolomé de las Casas, para quien los indios no sólo eran libres sino que podían constituir legítimas sociedades políticas, descalificando así todas las guerras que se hicieran contra ellos y aceptando sólo su sumisión voluntaria y pacífica. A su vez, la posición de Las Casas fue contradicha por el cronista de Carlos V, Juan Ginés de Sepúlveda, quien recuperó la vieja tesis de que los indios, por su idolatría e inhumanidad (antropofagia; sacrificios humanos, etc.) debían quedar sometidos a los españoles, justificándose además el título previo de las bulas papales. En el ardor de esta polémica medió un profesor universitario, Francisco de Vitoria (dominico también) con ocasión de la llamada *Relectio de Indis*, o lección pronunciada sobre el tema de los indios en la Universidad de Salamanca, probablemente el 1 de enero

de 1539. En esa célebre disertación académica, Vitoria examinó «los títulos no legítimos por los que los bárbaros del Nuevo Mundo pudieron venir a poder de los españoles», enfrentándose, entre otras cosas, al presunto dominio del papa sobre los territorios de infieles, (el papa, según él, tiene potestad espiritual pero no poder temporal universal) y dando así en esto la razón a Las Casas Pero examinó también «los títulos legítimos por los que pudieran venir los bárbaros a la obediencia de los españoles», y ello no según el derecho común, válido sólo para españoles y europeos, sino según aquel derecho natural que, por convenir a todos los hombres, era aplicable a europeos y a indígenas. Vitoria expuso así ocho títulos, algunos de los cuales sentaron las bases del derecho de gentes y del derecho internacional moderno. Efectivamente, los españoles, como cualquier otro pueblo, pueden desplazarse libremente por el orbe y, en virtud de los derechos de «sociedad y comunidad natural», navegar por mares, visitar territorios y practicar el comercio, defendiéndose en guerra justa si son atacados. Y pueden también, por su condición de cristianos, predicar libremente el Evangelio y proteger a los indios convertidos si éstos fueren atacados.

Especialísimo interés tiene el quinto de los ocho títulos expuestos por el ilustre maestro. Se refiere en él al derecho de intervención en comunidades indígenas, regidas por «leyes tiránicas que injurian a los inocentes, sea porque sacrifican a hombres inocentes o porque matan a otros sin culpa para comer sus carnes». Por ello, sin necesidad de apelar a la autoridad del Sumo Pontífice, los españoles pueden intervenir para impedir esos ritos que conllevan el sacrificio de inocentes o graves desórdenes de la ley natural (antropofagia, matrimonios entre hermanos, etc.), deponiendo si es preciso a las autoridades indígenas. Nos encontramos aquí, ni más ni menos, que con un anticipo de la teoría hoy imperante en el derecho internacional que justifica el «derecho de injerencia», «injerencia humanitaria», o derecho de intervención cuando en una sociedad política se conculcan gravemente los derechos humanos o se cometen crímenes contra la humanidad.

En definitiva, Vitoria aportó la solución a un problema hasta entonces irresuelto. Según el Derecho común europeo, los españoles eran dueños y señores del Nuevo Mundo, mientras según el Derecho natural, obligatorio para todos, los indios eran libres e independientes. El *ius gentium* clásico era el que la razón natural constituye entre «todos los hombres», según decían los textos romanos. Pero Vitoria se refiere antes a los pueblos que a los hombres, formulando una definición del derecho de gentes que luego se hará clásica: «lo que la razón natural constituye entre todas las gentes» («quod naturalis ratio inter omnes gentes constituit»). En ese Derecho de gentes justificará él los derechos de los españoles.

La intervención del P. Vitoria y las de unas nuevas Juntas reunidas en Valladolid en 1542 y en 1550-1551, aliviaron las tensiones de la polémica e hicie-

ron desistir a Carlos V de su proyecto de abandonar el Perú por problemas de conciencia, devolviéndolo a los incas. De todas formas, la solución definitiva al problema de los justos títulos de los españoles, y de la libertad de los indios, tardará en llegar, hasta que en el reinado de Felipe II se distinga entre territorios ya ocupados, que en ningún caso deben ser abandonados, y aquellos otros por ocupar, en los que se entiende que la bula de Alejandro VI concede el dominio del territorio pero no el de la colectividad de indígenas, que siguen siendo libres viviendo en él.

Otro arduo problema fue compaginar la libertad de los indios con el trabajo obligatorio. Desde comienzos del siglo XVI, y a fin de que no hubiera apariencias de servidumbre, se ensayó la introducción de un salario fijado por el gobernador, o el trabajo de los indios en la *encomienda* de un español. Tiene lugar así el régimen de *repartimientos* que, desde su inicio en la isla Española, fue objeto de diversas reglamentaciones. Los indios del repartimiento continúan siendo libres, trabajando como *naborías* o criados domésticos, convirtiéndose la relación del español con el indio en una *encomienda* en la que aquél debe cuidar de éste. La solución al problema de conciliar el trabajo de los indios con las obligaciones materiales y morales de los encomenderos no resultó satisfactoria, complicándose más cuando en Nueva España surge hacia 1520 el problema militar, de asegurar el dominio del país, y el político de recompensar a los españoles insatisfechos. que a su costa han llevado a cabo la conquista. Carlos V prohíbe así realizar repartimientos en la Nueva España, pero Hernán Cortes se ve obligado a hacerlos y concederlos en encomienda, según se aprecia en las *Ordenanzas de buen gobierno* que él dio en México el 20 de marzo de 1524. Carlos V, que se ha visto obligado a rectificar, revisa lo hecho en las *Leyes Nuevas* de 1542 y pocos años después el sistema queda consolidado. Señalemos, en fin, que el tiempo de disfrute de la encomienda, fijado en dos vidas en 1513 y por Cortes en las citadas *Ordenanzas* de 1524, y declaradas a extinguir en sus poseedores por esas *Leyes Nuevas* de 1542, se alargó en Nueva España por tres y aun por cuatro vidas. Los encomenderos de Nueva España intentaron sin éxito en el siglo XVI lograr la perpetuidad de las encomiendas, que en el XVIII finalmente desaparecen.

22. EL GOBIERNO DEL CONSEJO DE INDIAS ENTRE LOS SIGLOS XVI Y XVII*

I. INTRODUCCIÓN

Es bien sabido que el gobierno de Ultramar, o más propiamente, el gobierno central de Ultramar bajo los Austrias, correspondió en España a un organismo de sonoro nombre: el Consejo Real y Supremo de las Indias. Ahora bien, al igual que las Indias daban cabida a una multitud de gentes, territorios y problemas heterogéneos y distintos, aquel majestuoso Consejo de Indias, aparentemente monolítico e impasible, dio cabida a un mundo interior rico, problemático y cambiante. De esta suerte, las Indias fueron gobernadas en cada tiempo de forma y manera distinta. Pero también el Consejo se rigió por criterios diferentes y albergó en su seno no pocas tensiones y enfrentamientos. Así las cosas, me ha parecido que quizás tuviera interés, en este Congreso en el que tanto se ha hablado y se va a hablar del *gobierno de las Indias*, decir algo sobre cómo se gobernaba a su vez el organismo que gobernaba. Decir algo, en fin, sobre el gobierno interno del Consejo de Indias en el siglo XVI y en el tránsito de esa centuria a la siguiente, que desde una perspectiva general fue el tránsito entre dos etapas de signo distinto, la autocrática de Carlos V y Felipe II, y la del gobierno delegado en Validos o Privados de Felipe III.

A tal efecto, voy a adelantar mi diagnóstico principal. Y ese diagnóstico es que el gobierno interno del Consejo se desenvolvió entonces y se hace comprensible hoy en función de una dialéctica cíclica y de signo cambiante entre presidentes y secretarios por el control del organismo. No se trata pues de añadir erudición y datos a un Consejo bien conocido desde que Schäfer publicó su monumental obra en Sevilla en 1935, sino de reflexionar sobre las líneas

---

* Publicado en José de la Puente Brunke y Jorge Armando Guevara Gil, editores, *Derecho, Instituciones y Procesos Históricos*, 3 vols., Fondo Editorial Instituto Riva Agüero, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2008; en I, 457-469.

maestras y etapas de la vida del Consejo en ese período, que, a mi juicio, bien podrían ser las siguientes. Una larga etapa inicial de equilibrio en el reinado de Carlos V entre un primer presidente importante, García de Loaysa, y un primer secretario de Indias muy importante pero vertido a otros muchos temas, Francisco de los Cobos, etapa que se prolongará, muerto Cobos, entre 1547 y 1559, con un régimen de equilibrio entre un presidente como Hurtado de Mendoza y un secretario como Juan de Samano. A continuación, una segunda etapa, entre 1559 y 1570, de predominio de los secretarios, y más en concreto del poderoso secretario Francisco de Eraso. Luego una tercera etapa, entre 1571 y 1575, en la que el mando real del Consejo queda en manos de su presidente, Juan de Ovando. A partir de ahí, una cuarta, de transición y equilibrio, entre 1575 y 1586, entre unos presidentes de no excesiva significación (Antonio de Padilla y Hernando de Vega) y un secretario, Antonio de Eraso, más atento a la burocracia que a la política. Y luego, otra etapa final, la quinta, de predominio de los secretarios, y en concreto del intrigante e influyente Juan de Ibarra, entre 1586 y 1604. Ciclos de historia del Consejo, pues, con imposición alternativa de presidentes y secretarios.

II. PRIMERA ETAPA (1524-1559): EQUILIBRIO LOAYSA-COBOS

La primera etapa corresponde a los años que van desde la fundación del Consejo, en 1523 o 1524[1], a 1559. En el arranque inicial el presidente es un fraile de Predicadores que ya era general de la Orden y que entonces mismo fue nombrado confesor. Es muy posible que la presión de la llamada *duda indiana*, que era tanto un problema político como un problema de conciencia del Emperador, llevara a éste a poner al mismo tiempo a Loaysa al frente de su confesonario y al frente del recién creado Consejo[2]. Así las cosas, Loaysa alcanzó ese puesto de presidente del Consejo de Indias, en agosto de 1524, a costa del anciano obispo Fonseca, antiguo gestor de los asuntos indianos, que quedó marginado y murió poco después[3]. Loaysa había estudiado en el monasterio de Santo Tomás de Avila y en el Colegio de San Gregorio de Valladolid, logrando el generalato de su Orden en 1518, cuando tenía unos cuarenta años. A la muerte del confesor

[1] Siguiendo el antiguo testimonio de Solórzano, Ernesto Schäfer situó el nacimiento del Consejo en 1524 (*El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, Sevilla, 1935; tomo I, 44-45). Demetrio Ramos, por su parte, argumentando entre otras cosas sobre la antigüedad de uno de los consejeros –el doctor Beltrán–, adelantó la creación del Consejo a marzo de 1523 («El problema de la fundación del Real Consejo de las Indias y la fecha de su creación», en el libro colectivo *El Consejo de las Indias en el siglo XVI*, Universidad de Valladolid, 1970, 11-48).

[2] Juan Pérez De Tudela, «El Presidente Loaysa, la Real Provisión de Granada y las Leyes Nuevas», en *El Consejo de las Indias en el siglo XVI*, 53.

[3] Schäfer, *El Consejo*, I, 45.

Glapion, Carlos V le eligió como confesor, presentándole también para el obispado de Osma después de que Loaysa rechazara el de Granada[4].

En los veintidós años en que Loaysa desempeñó la presidencia de Indias (murió el 22 de abril de 1546), su actividad al frente del organismo hubo de hacerse compatible con otras dos muy importantes –la citada de confesor y su adscripción al Consejo de Estado, donde debió figurar a partir de 1526[5]–, e incluso con una tercera de forma más episódica: su condición de Inquisidor General durante dos meses en 1546[6]. De esta forma, aunque su dedicación a los asuntos indianos fuera notable, Loaysa aparece más como un alto consejero de carácter general, ocupado en los negocios más importantes del Estado. Hay que tener en cuenta además que su papel rector del Consejo de Indias se vio comprometido por otro alto cargo, el de Gran Canciller de las Indias, que Carlos V entregó a Gattinara en 1528. Por todas estas razones, Loaysa no aparece como un estricto y autónomo presidente de Indias que hubiera de disputar al secretario la parcela exclusiva del Consejo, sino como un relevante personaje que gestiona tanto los asuntos de Indias como otros muchos diversos, compartiendo además los de Indias con ese Gran Canciller, primero Gattinara, entre 1528 y 1530, y luego Diego de los Cobos.

Pero si el presidente no se dedicó solo a los asuntos de Indias, el mismo fenómeno se dio con el secretario, Francisco de los Cobos, un joven andaluz protegido primero por Chièvres y luego por Gattinara, que habría de resultar beneficiario tanto de la desaparición de su jefe, el Canciller, como del giro españolista emprendido por Carlos V al constatar el rechazo a los personajes flamencos[7]. Cobos, que tenía una edad aproximada a la de Loaysa, se había formado en los asuntos de Indias junto al secretario aragonés Lope de Conchillos, a quien siguió a Flandes. Al regreso a España, cuando en 1524 es creado el Consejo de Indias, el cortesano Martín de Salinas nos ofrece un panorama del gobierno y allí aparece Francisco de los Cobos como quien tiene «todo el cargo del Estado de Castilla», siendo al tiempo secretario de los Consejos de Cámara y Hacienda, y figurando en fin en aquel Consejo de Indias «que lo sirve por lugarteniente»[8]. Cobos, en

---

[4] Sobre su trayectoria biográfica, véase un amplio resumen en el volumen III de la obra colectiva *La Corte de Carlos V*, dirigida por J. MARTÍNEZ MILLÁN (Sociedad Estatal para la Conmemoración de los Centenarios de Felipe II y Carlos V), 228-238.

[5] En carta de 4 de julio de 1526, Martín de Salinas hace referencia a lo sucedido el día 1, día en el que S. M. recibió para su Consejo de Estado, entre otros, al «obispo de Osma, su confesor» [RODRÍGUEZ VILLA, *El Emperador Carlos V y su Corte según las cartas de Don Martín de Salinas (1522-1539)*, Madrid, 1903-1905].

Sobre el Consejo de Estado en esos años, véase Feliciano BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía española 1521-1812*, Consejo de Estado, 1984, 50 y ss.

[6] Henry C. LEA, *Historia de la Inquisición española*, 3 vols., Madrid, 1983; I, 807.

[7] Hayward KENISTON, *Francisco de los Cobos, Secretario de Carlos V*, Madrid, 1980.

[8] Carta fechada en Valladolid el 7 de septiembre (RODRÍGUEZ VILLA, *El Emperador Carlos V y su Corte*, 210-211).

suma, aparece como secretario de tres Consejos que hacía muy poco se habían constituido –el de Cámara, el de Hacienda y el de Indias[9]–, ocupando en 1529 la secretaría de otro nuevo Consejo, que era el más importante, el de Estado[10]. De esta forma hay que decir que, a partir de la década de los treinta, sólo quedan fuera de la jurisdicción de Cobos los asuntos de Aragón, Ordenes y Guerra.

Cobos, pues, fue un secretario todopoderoso y con competencias amplísimas, al igual que Loaysa había sido un presidente aplicado a múltiples asuntos. No se dio así ninguna lucha especial entre ellos por el control de los negocios indianos, que para uno y otro eran solo parte de su respectivo y extenso ámbito de poder. Es más, las excelentes relaciones personales de Cobos y Loaysa, y un cierto apartamiento de éste a su quehacer como confesor y al alto asesoramiento político, impidieron cualquier fricción y facilitaron que Loaysa patrocinara en cierto modo la promoción final de Cobos[11], apareciendo como su gran valedor ante Carlos V[12]. En suma, que ni Loaysa ni Cobos fueron personajes circunscritos en exclusiva a los despachos de Indias, con lo que, al tener otras muchas tareas y disfrutar de óptimas relaciones personales, los respectivos planos de la gestión política indiana aparecen diferenciados y sin la menor interferencia. Por lo demás el juego institucional Loaysa-Cobos tuvo un preciso paralelismo cronológico: habían nacido, como hemos dicho, en fechas próximas (Loaysa en 1478 o 1479, y Cobos hacia 1477), y murieron en dos años seguidos: Loaysa en 1546 y Cobos en 1547. A partir de entonces, se hizo cargo de la presidencia Luis Hurtado de Mendoza, un experto militar que había sido virrey y capitán general de Navarra, y que quizás alcanzó la presidencia de Indias merced a los buenos oficios de Francisco de los Cobos[13], manteniéndola hasta que en 1559 fue promocionado al Consejo de Castilla. De menor perfil político que Loaysa, su oponente o colaborador en la secretaría del Consejo de Indias fue también otro secretario de menor rango político, Juan de Samano, que había actuado de sustituto de Cobos y que a cambio

[9] Sobre esto, véase mi trabajo «El gobierno de Carlos V hasta la muerte de Gattinara. Canciller, Consejos y Secretarios», en Bernardo J. García García, *El Imperio de Carlos V. Procesos de agregación y conflictos*, Fundación Carlos de Amberes, 2000, 83-96.

[10] José Antonio Escudero, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., Madrid, 1969; véase en I, 77 y ss.

[11] Cuando Gattinara muere, Loaysa escribe a Cobos: «Ya que el Canciller se murió, mi parescer es que los negocios no tengan herederos sino a vuestra merced y a Mos. de Granvela». Carta de 21 de junio de 1530. CODOIN, tomo XIV, 32.

[12] El 6 de julio de 1530, Loaysa escribe a Carlos V: «Siempre fui en que el secretario Cobos era el cofre de vuestra honra y de vuestros secretos... y nunca murmura de su amo, y es el más bien quisto que sea hombre de los que en el mundo conocemos» (Gotthilf HEINE, *Briefe an Kaiser Karl V. geschrieben von seinem Beichtvater, in dem spanischen Reichsarchiv zu Simancas aufgefunden und mitgetheilt*, Berlín 1848, pag. 355.

[13] Martínez Millán, *La Corte de Carlos V*, 215.

debió ser un muy eficiente burócrata, ordenador de los usos administrativos de la secretaría[14].

III. SEGUNDA ETAPA (1559-1571): EL PREDOMINIO DEL SECRETARIO ERASO

Francisco de Eraso, natural de Madrid pero oriundo de Navarra, aparece ya en 1523 en el entorno de Carlos V bajo la protección del poderoso secretario Juan Vázquez de Molina. Con el monarca viaja Eraso a Europa, formando parte de su séquito, quedando allí para incorporarse años después a la comitiva del príncipe Felipe. En 1556, cuando el Emperador renunció en Bruselas a favor de su hijo la corona de España, el texto de esa renuncia le alude de forma inusual y elogiosa: «Quanto os he dado este día no es tanto como daros a Eraso»[15].

Conectado en principio con el grupo del Duque de Alba, al iniciarse la década de los cincuenta Eraso incrementa sus relaciones desde Bruselas con el lider del otro grupo opositor, Ruy Gómez de Silva, quien a la sazón se encontraba en Inglaterra acompañando a don Felipe. El 24 de agosto de 1559, tras la muerte de Samano acaecida en diciembre del año anterior, Eraso es nombrado para que «seais nuestro secretario en todos los negocios y despachos tocantes a las Yndias, yslas e tierra firme del mar océano, en lugar y por vacación de Juan de Samano, ya difunto»[16]. Al día siguiente de ese nombramiento, don Felipe parte de Flandes rumbo a España, arribando a Laredo, desde donde llega a Valladolid el 14 de septiembre. Poco antes de abandonar Flandes, y en connivencia con Eraso, el rey había preparado un plan de gobierno –*La orden que queremos y es nuestra voluntad que se tenga, guarde y cumpla de aquí adelante en los negocios de Castilla*– en el que se prevé la entrega de la secretaría de Indias a su nuevo titular[17], que aparecía como hombre poderoso e influyente en la nueva Corte de España.

El poderío de Francisco de Eraso se extiende de 1559 a 1570, en dos fases bien diferenciadas: una primera, de plenitud, hasta 1565, y otra venida a menos desde entonces, a raíz de la *visita* abierta ese año y que concluyó con la sentencia dictada el 5 de abril de 1566, en la que le fueron retirados sus poderes financieros, y en especial la secretaría del Consejo de Hacienda que también desempeñaba. En aquella primera etapa, 1559-1565, Eraso tuvo como presidentes de Indias

[14] Muchos años después, en cierta carta del secretario Gabriel de Zayas al también secretario Mateo Vázquez, se hablaba de «poner en lo de Indias secretario con la auctoridad que lo fue Samano». Hago referencia a esa carta en mi libro *Felipe II: el rey en el despacho*, Madrid, 2002, 512.

[15] Lorenzo Vander Hammen, *Don Felipe el Prudente, Segundo de este nombre, Rey de las Españas y Nuevo Mundo*, Madrid, 1625, 5.

[16] Archivo General de Simancas, Quitaciones de Corte, legajo 16.

[17] *Felipe II: el rey en el despacho*, 141 y ss.

al ya citado Luis Hurtado de Mendoza y a un burgalés, Juan Sarmiento, que había sido presidente de la Chancillería de Granada. En esos años iniciales de la década de los sesenta, el predominio de Eraso en los asuntos de Indias debió ser casi absoluto, contribuyendo también a ello la posición institucional de regular importancia que se concedía a los presidentes, como se desprende del hecho de que Hurtado de Mendoza fuera promocionado en 1559 a la presidencia del Consejo de Castilla, manteniendo la de Indias, y de que Juan Sarmiento fuera nombrado en 1563 presidente del Consejo de Hacienda[18]. En la segunda etapa, 1565-1570, un Eraso venido a menos (aunque, además de secretario de Indias, lo era también de las Ordenes de Calatrava y Alcántara) coincidió con dos presidentes, Francisco Tello de Sandoval y Luis Méndez Quijada. Tello, sevillano, era un buen conocedor de los asuntos de Indias donde había trabajado como visitador de la audiencia de México, lo que le planteó no pocos problemas en el propio Consejo de Indias del que formaba parte como consejero. Antes de ser nombrado presidente del Consejo, fue presidente de las Chancillerías de Granada y Valladolid, abandonando la presidencia de Indias cuando en 1567 fue nombrado obispo de Osma. Su sucesor en el Consejo de Indias fue una persona de menor relieve, Méndez Quijada, quien ocupó el cargo entre 1568 y 1570. El 25 de febrero de este último año falleció Méndez, quedando Eraso como secretario de un Consejo de Indias que durante varios meses no tuvo presidente. Al fin, el 26 de septiembre del mismo 1570 murió Eraso, clausurándose así esa segunda etapa marcada por la imposición del famoso secretario.

IV. TERCERA ETAPA (1571-1575): EL PREDOMINIO DEL PRESIDENTE OVANDO

La tercera etapa coincide con los cuatro años en que un notable personaje, Juan de Ovando, está al frente del Consejo de Indias (28 de agosto de 1571 a 8 de septiembre de 1575) y representa paradigmáticamente la imposición del presidente del Consejo sobre el secretario y los restantes miembros del sínodo.

Juan de Ovando fue un intelectual cacereño estrechamente familiarizado con los problemas indianos en los años centrales del siglo XVI. Descendiente directo de Nicolás de Ovando, antiguo gobernador de la Española, estudió en las aulas salmantinas cuando Vitoria explicaba sus *Relectiones*, y figuró luego como profesor allí y como provisor del arzobispado de Sevilla. Por su prestigio universitario y por su conocimiento de las cuestiones del Nuevo Mundo, Ovando es designado hacia 1566 para que *visite* el Consejo de Indias; es decir, para que haga una

[18] Para todos los nombramientos de presidencias y secretarías de Consejos en la segunda mitad del siglo XVI, me remito al cuadro sinóptico *La máquina de gobierno*, que figura anexo a mi libro sobre Felipe II.

averiguación a fondo de la administración del mundo americano y del funcionamiento del propio organismo, y proponga luego los remedios que estime oportunos. Por dos escritos de Ovando (una *Relación* de 1569 y una *Consulta* de 1571) conocemos los problemas y logros de la *visita*[19]. Tras diversos interrogatorios, lectura de informes y examen de documentos, el visitador precisa *dos cosas muy averiguadas*: «La una, que en el Consejo no se tiene ni puede tener noticia de las cosas de las Indias sobre que puede y debe caer la gobernación, en lo cual es necesario dar orden para que se tenga; la segunda, que ni en el Consejo ni en las Indias no se tiene noticia de las leyes y ordenanzas por donde se rigen y gobiernan todos aquellos Estados». Tan desalentadoras conclusiones fueron expuestas por Ovando ante una Junta Magna constituida en 1568. Ovando presentaba así dos frentes problemáticos: el de la gobernación de las Indias y del propio Consejo, y el de la necesidad de recopilar leyes y ordenanzas, a fin de saber con exactitud cuál era el derecho vigente. En este último aspecto, Ovando enlazaba con las preocupaciones recopiladoras puestas en marcha por el fiscal del Consejo de Indias Francisco Fernández de Liébana, que abocarán luego a un frustrado proyecto de código.

La *visita* de Ovando, tras la encomendada al doctor Figueroa en 1542, reinando Carlos V, fue la segunda que recibió el Consejo. En ella, en lo concerniente al propio gobierno del organismo, Ovando recomendó que las plazas del Consejo fueran adjudicadas a los prestigiosos oidores de las Audiencias coloniales, y que los consejeros no pasasen a otros Consejos, cuestión ésta –la de la movilidad de los consejeros– que era competencia del Consejo de Cámara de Castilla y que luego pasará, cuando se cree, al Consejo de Cámara de Indias. Y aunque este último problema no llegó a resolverse y rebrotará más tarde, la reorganización del Consejo de Indias fue efectiva y quedó plasmada en las Ordenanzas promulgadas por real provisión fechada en El Pardo el 24 de septiembre de 1571. Estas Ordenanzas, mucho más amplias que las anteriores de 1543 (122 capítulos en lugar de 40), estarán muchos años en vigor, hasta bien entrado el reinado de Felipe IV, y de alguna forma representan la imagen que del Consejo tenía el propio presidente Ovando; es decir, un Consejo regido y gobernado por la autoridad del presidente, en el que secretario y consejeros desempeñan un papel secundario y subalterno.

Como ya aventuró don Alfonso García-Gallo[20], «tal vez como reacción frente a la intervención preponderante del Secretario en la actuación del Consejo haya que explicar la regulación restrictiva de la función de aquel en las Ordenanzas

[19] Juan MANZANO, «La visita de Ovando al Real Consejo de las Indias y el Código Ovandino», en *El Consejo de Indias en el siglo XVI*, 111-123.

[20] «El Consejo y los Secretarios en el gobierno de las Indias en los siglos XVI y XVII», en *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, 777-809; ref. 784.

de 1571, obra de un Presidente, Juan de Ovando, de indiscutible personalidad y marcada disposición a organizar a su modo el gobierno de las Indias». Efectivamente, a la imposición del secretario Eraso, característica de la etapa anterior, sigue la marginación del secretario en ésta. A tenor de las Ordenanzas, el secretario no asiste a las reuniones del Consejo a no ser que excepcionalmente se le llame. Resulta así una figura devaluada a la que sólo se dedican dos capítulos –el 65 y el 66–, mientras aparecen dos figuras relevantes, los escribanos de Cámara –de Gobernación y Justicia–, que ocupan más de treinta (caps. 67-99). Por lo demás, las Ordenanzas recogen la composición y competencias del Consejo, especificando con detalle (caps. 7 y ss.) las tareas a que debe aplicarse.

Las Ordenanzas de 1571 aparecen señaladas por el presidente y los miembros del Consejo, y refrendadas por el secretario, Antonio de Eraso, hijo de Francisco, que habría de representar el ocaso de un cargo llevado por su padre a la plenitud. Antonio de Eraso había trabajado en la secretaría de Cámara desde 1567, presentando el 3 de enero de 1571, a raíz de la muerte de su padre, un memorial en el que trataba de defenderse de las imputaciones de sus enemigos, e indirectamente pedía el cargo vacante. El memorial tuvo éxito y el 6 de marzo del mismo año Felipe II le concedió la Secretaría de Indias que habría de servir más de quince años, hasta octubre de 1586.

Las Ordenanzas de 1571, pues, configuraron un Consejo de Indias con un poderoso presidente, un devaluado secretario y dos importantes escribanos de Cámara. De esta suerte, el quinquenio 1571-1575, con términos marcados por el nombramiento y la muerte de Ovando, fue una etapa en el Consejo de Indias de predominio e imposición del presidente. Así las propuestas para la provisión de cargos y oficios, que antes eran formalizadas conjuntamente por presidente y consejeros, quedaron en las exclusivas manos de aquél a partir de lo que dispuso una real cédula de 6 de octubre de 1571.

V. CUARTA ETAPA (1575-1586): TRANSICIÓN Y EQUILIBRIO

La década siguiente da cabida a dos presidentes en el Consejo, Antonio de Padilla y Hernando de Vega, y al mismo secretario Antonio de Eraso. Desde un punto de vista teórico, las Ordenanzas vigentes primaban la figura del presidente, pero en la práctica se dio de hecho un sistema en equilibrio debido a dos circunstancias. En primer lugar, al hecho de que la mayor parte de ese período no hubo presidente, pues tras la muerte de Ovando en 1575 se tardó casi cuatro años en dar la presidencia a Padilla (29-VI-1579), quien murió antes de año y medio (6-XI-1580), transcurriendo entonces otros tres años y medio hasta que se hizo cargo de ella Hernando de Vega (19-VI-1584). Quiere ello decir que de los once años que comprende este período, situado entre la desaparición de Ovando y el acceso a la secretaría de Juan de Ibarra tras la muerte de Antonio de Eraso, la presidencia estuvo

cubierta menos de cuatro (con Padilla de 29-VI-79 a 6-XI-80, y con Vega de 19-VI-84 a 1586). Es lógico así que, por mucha primacía que otorgaran las Ordenanzas al presidente, al estar vacante el puesto tantos años, se rehabilitara el papel de los consejeros y del secretario. Pero es que además, y en segundo lugar, ese secretario, Antonio de Eraso, fue cobrando poder y consistencia, logrando incluso en la última etapa hacerse con la secretaría de Guerra, que acumuló a la de Indias[21].

En cuanto a los dos presidentes, Antonio de Padilla y Meneses, nacido en Talavera de la Reina y estudiante en Salamanca, accedió a la presidencia de Indias tras una brillante carrera como miembro de los Consejos de Castilla y Hacienda, y como presidente del de Ordenes desde 1572. Protegido por el secretario Mateo Vázquez, Padilla disfrutó de notorio predicamento en diversas cuestiones políticas, y en especial en las pretensiones de Felipe II al trono portugués. A su vez, el otro presidente, Hernando de Vega y Fonseca, natural de Olmedo y estudiante también en Salamanca, fue protegido por Espinosa y por Mateo Vázquez, logrando una plaza de consejero de Inquisición. Nombrado más tarde presidente de la Chancillería de Valladolid, en 1579 se hizo cargo de la presidencia de Hacienda. Una y otra biografía[22], en sus rasgos generales, denotan el relevante *background* institucional de los que en esa etapa desempeñaron la presidencia, si bien, como hemos dicho, los muchos años de vacancia y la recuperación del secretario Antonio de Eraso, impidieron el predominio sostenido de los presidentes, configurando una etapa de cierto equilibrio, preludio de otra en la que triunfará ostensiblemente el secretario.

VI. QUINTA ETAPA (1586-1604): LA IMPOSICIÓN DEL SECRETARIO IBARRA

El 10 de febrero de 1586 murió en Valencia el secretario Antonio de Eraso, a consecuencia de la epidemia que había afectado a los asistentes a las Cortes de Monzón. Para sustituirle fue nombrado el 15 de octubre de ese mismo año un vasco de Eibar llamado Juan de Ibarra.

Ibarra fue un tipo difícil, de muy complicada trayectoria[23]. Comenzó a trabajar a fines de los años sesenta con el secretario de Obras y Bosques, Martín de

---

[21] La Secretaría de Guerra había sido desempeñada por Juan Delgado, pero a fines de febrero de 1581 fue adscrito a ella Antonio de Eraso, quien debió disfrutar de bastante autonomía. Por circunstancias personales, Delgado pidió el retiro, que Felipe II le concedió coincidiendo casi con su muerte en octubre de 1585. Entonces se hizo cargo de ella Eraso (Escudero, *Felipe II*, 305-307).

[22] Un resumen de ellas, en el Apéndice 2 de la obra de José Martínez Millán y Carlos J. de Carlos Morales, *Felipe II (1527-1598). La configuración de la Monarquía hispana*, Junta de Castilla y León, 1998, 447-448 y 506-507.

[23] Sobre ella, A. Guerrero Mayllo, «Estilo de vida de un burócrata del siglo XVI: D. Juan de Ibarra y Mallea», en *Espacio, Tiempo y Forma*, serie IV, IV (1991), 39-56.

Gaztelu, pero las desavenencias fueron continuas e Ibarra buscó el amparo primero de Mateo Vázquez y luego del propio Felipe II. Muerto Gaztelu en septiembre de 1580, Ibarra echó mano de su generoso testamento, en el que le reconocía doce años de servicio sin haber recibido ninguna merced, para fundamentar sus propias pretensiones. Ello le sirvió para hacerse cargo con carácter interino de los papeles tocantes a Obras y Bosques y al monasterio de El Escorial, no cesando en sus quejas y protestas para hacerse con la secretaría. Protegido sin duda por Mateo Vázquez, recibió el título de secretario a primeros de noviembre de 1585, lo que le sirvió de plataforma para sus ambiciones institucionales en dos frentes: la misma secretaría de Obras y Bosques y la secretaría de Indias. Sorprendentemente, tras años de protestas y lamentos, en cuarenta y ocho horas consiguió acumular ambos puestos, pues el 15 de octubre de 1586 fue nombrado para Indias, y el 17 para Obras y Bosques, oficio importantísimo pues facilitaba un despacho directo y continuo con un rey como Felipe II que, por afición o sentido del deber, seguía muy de cerca las obras y construcciones en jardines y parajes reales.

Como he señalado en otra ocasión[24], las razones de ese encumbramiento se debieron sobre todo a que por entonces había concertado matrimonio con Isabel Vázquez de Leça, sobrina del todopoderoso Mateo Vázquez. Y aunque el matrimonio no llegó a realizarse, Ibarra se convirtió desde 1586 en un poderoso personaje que gozó de la confianza de Felipe II, primero, y de Felipe III después. En todo caso, es curioso hacer notar que cuando se produjo la vacante de Antonio de Eraso en Indias, el presidente, a la sazón Hernando de Vega y Fonseca, propuso al monarca que nombrara secretario de Indias al propio secretario privado Mateo Vázquez, a quien no debió importar mucho no hacerse cargo de aquello y promover en su lugar al prometido de su sobrina.

A partir de entonces, la posición de Ibarra se vio fortalecida con la declaración expresa de su precedencia sobre el fiscal y su incorporación a algunas importantes Juntas como la de Puerto Rico. En los años siguientes, Ibarra actuará en el Consejo de Indias con gran autoridad y será en ocasiones consultado directamente por el rey acerca de asuntos de la incumbencia del propio presidente o incluso del Consejo. En todo caso, como he escrito[25], la potenciación institucional de Ibarra en los años terminales del reinado de Felipe II, tendrá que ver con la pugna soterrada que desde 1571 se había desatado en el Consejo entre el presidente y los consejeros, sobre si la propuesta de mercedes, oficios y cargos correspondía conjuntamente al presidente con los consejeros, o bien a aquél en exclusiva con independencia de éstos, solución esta última que había prevalecido en la etapa de Ovando según antes hicimos notar. En sentido contrario, otra cédula de 31 de

[24] *Felipe II: el rey en el despacho*, 413 y ss.

[25] *Felipe II: el rey en el despacho*, 418 y ss.

enero de 1591, ordenó volver al estilo antiguo, y, como el rey decía en ella al nuevo presidente, Pedro Moya de Contreras, que «se trate en el dicho Consejo de todas las personas que parecieren a propósito y demás partes, assí propuestas por vos como por los demás del dicho Consejo, y destas se me consulten tres o quatro, que al parecer de todos, tengan más partes para lo que se huviere de proveer y la consulta que se hiziere, señalada de todos, me la enviareis vos el dicho Presidente». Se pasó, pues, a un gobierno colegiado presidente-consejeros, pero el morir el presidente Moya de Contreras el 14 de enero de 1592 y transcurrir más de tres años hasta la entrada del siguiente (Paulo de Laguna, 4-VII-1595), la situación se radicalizó en sentido contrario y en tal período los consejeros asumieron en exclusiva, bajo el control del secretario, las propuestas de nombramientos. Tal rehabilitación de los consejeros coincidió con una importante cédula, de 6 de mayo de 1597, potenciadora de la figura del secretario Ibarra. Existiendo entonces las dos escribanías de Cámara del Consejo de Indias, la de gobernación y la de justicia, se ordena la desaparición de aquélla y que ese despacho de gobernación sea acumulado al de Ibarra, mientras queda fortalecida la escribanía de justicia que corre con las provisiones de gobernadores, corregidores y alcaldes mayores.

La base funcional del Consejo de Indias quedó así articulada por una diarquía compuesta por el secretario, Ibarra, y el escribano de justicia, Ledesma, aunque naturalmente desequilibrada en favor del mayor peso institucional del secretario. Pero aquel Ibarra que se había llevado mal años atrás con Gaztelu, habría de tener ahora malas relaciones con el escribano Ledesma y con el presidente Pablo de Laguna. Y si conocemos los *Agravios y quexas que se podrían representar por parte de Juan de Ibarra*, en su contra surgieron también acusaciones que nos hacen ver el papel preponderante y excesivo de Ibarra en el Consejo. Se le acusó por ejemplo de procurar tener voto como consejero «sin tratar del officio de secretario, sino tener la Secretaría subordinada así y hazerla por su oficial», y también de abrir y ver las cartas antes de que pasaran al presidente y a los consejeros.

Pese a esa trayectoria de hombre conflictivo, Ibarra fue uno de los pocos personajes de la Corte que mantuvo su poder en el tránsito de Felipe II a su hijo, y que consiguió ser respetado por Felipe III y su valido el Duque de Lerma. Por entonces, en el tránsito de un rey a otro, se reexamina con visos reformistas tanto la eficiencia o ineficiencia de los Consejos, el de Indias y otros, como los problemas generales de las Indias. En lo que respecta a lo primero, un *Memorial que dieron al Duque de Lerma quando entró en el valimiento del Señor Rey Phelipe 3.º de Consexos*[26], denuncia que esos organismos contaban «con presidentes demasiadamente viexos, e otros caducos, elegidos para fines particulares», sugiriendo al nuevo rey entre los *actos exemplares* a hacer, el «embiar a

[26] Biblioteca Nacional, ms. 18275.

reparar los Presidentes y Consexos, viexos inútiles». Semejante denuncia tenía por supuesto algo de verdad, pero también un mucho de excusa para justificar echar a unos y nombrar a otros. De esta suerte, y en base a esa imputación de que los presidentes eran viejos, en 1603 será apartado Pablo de Laguna y en su lugar nombrado el jovencísimo Conde de Lemos, que *casualmente* era sobrino y yerno de Lerma. Por lo demás, los caprichosos nombramientos de otras clases producidos por la política del valido recién encumbrado, alcanzaron también a Indias, y así cuando fray Jerónimo de Sepúlveda escribe su crónica de sucesos de aquellos años finales del XVI y primeros del XVII[27], trata en el capítulo III de la segunda parte del nombramiento del *prior pasado de San Lorenzo*, es decir, del prior anterior, como arzobispo de México, confesando lo siguiente: «Cuando yo lo oí, me espanté y me santigué, y enmudecí, y me encogí de hombros de ver hubiesen dado a este hombre semejante dignidad. Todo el mundo se espantò y admiró, y los personajes que se lo negociaron dicen que por echarlo de España lo hicieron»[28]. Además de la edad de los presidentes, otra cosa se achacó por entonces a los Consejos: la movilidad de sus miembros, que pasaban de unos tribunales a otros hasta llegar a la cabecera del Consejo de Castilla. Fray Juan de Santa María se hizo eco así en 1617 de esos continuos cambios, que acarreaban una sensación permanente de provisionalidad en detrimento del necesario sosiego y del profundo conocimiento del organismo en el que se hubiera trabajado durante años, refiriéndose ese autor expresamente al Consejo de Indias en el que, según él, los consejeros habían tenido mejor sueldo para que no lo abandonaran:

> «Y advierten hombres sabios y de mucha experiencia que si se guardasse inviolablemente y estuviesse assentado por acuerdo invariable en el pecho del Rey y de los consejeros que los de un Consejo jamás se huviessen de mudar a otro, ni salir del sino a las presidencias de las Chancillerías y visitas de los Reynos, y que de los mismos de cada Consejo se nombrassen los Presidentes, sería en materia de govierno de grande importancia. Cessarían lo primero las ansias con que todos viven de mudarse de un Consejo a otro y las negociaciones tan extraordinarias que para esto se hazen: los de Hazienda pretenden passar al de Indias y Ordenes, y en llegando a éstos, aspiran por el de Castilla, y assí ninguno está de assiento, antes desde el día que entran en uno destos Consejos están de passo pretendiendo mejorarse con mudarse. El mal es que en estas pretensiones gastan el tiempo que avían de gastar en estudiar las materias que tocan a su Tribunal. Para reparar este daño, en el Consejo de Indias, en tiempos passados, se les señaló a los consejeros más salario que a los de los otros

[27] *Historia de varios sucesos y de las cosas notables que han acaecido en España y otras naciones desde el año de 1584 hasta el de 1603.* Escrita por el P. Fray Jerónimo de Sepúlveda, el Tuerto, monje jerónimo de San Lorenzo el Real de El Escorial. Figura en el tomo IV de los *Documentos para la Historia del Monasterio de San Lorenzo el Real de El Escorial*, pub. por el P. Fr. Julián Zarco Cuevas, Madrid, 1924.

[28] El capítulo citado corresponde al año 1600. Vid. págs. 232 y ss.

> Consejos, obligándolos con esto a estar de assiento sin pretender salir a otra parte, haziéndose allí capazes de todas las materias tan dificultosas de las Indias, lo qual cessó con aver igualado el salario de todos»[29].

En cuanto a lo segundo, a los problemas generales de la monarquía y las Indias, algún espíritu perspicaz como el abogado de la Chancillería de Valladolid Martín González de Cellórigo, haría en 1600 interesantes reflexiones sobre el oro y la plata, y el hecho de que la riqueza no reside en el dinero[30].

A la entrada del siglo XVII, en fin, un terremoto institucional alcanzará al Consejo de Indias y marcará su futuro en la nueva centuria. Ese terremoto tuvo tres manifestaciones principales. En primer lugar, la constitución de algunas Juntas de singular importancia que sustrajeron competencias al Consejo, según fue el caso de la Junta de Guerra de Indias, fundada por real cédula de 25 de agosto de 1600[31], o la Junta de Hacienda de Indias. En segundo lugar, de forma muy especial, el establecimiento del Consejo de Cámara de Indias, para las propuestas y nombramientos. La aparición de este otro Consejo para los asuntos de Ultramar[32] ocasionará deasde luego múltiples fricciones, viviendo el nuevo organismo a partir de entonces una trayectoria agitada de supresiones y nuevos restablecimientos. Y en tercer lugar, el fraccionamiento de la secretaría, que tiene que ver con la salida de Ibarra de la hasta entonces secretaría única, lo que constituye el postrer episodio de la comentada dialéctica presidentes-secretarios.

En efecto, un problema hasta cierto punto personal, la pretensión del secretario Ibarra de convertirse en consejero, dio lugar a un conjunto de reformas de extraordinaria importancia, recogidas en la Real Orden de 31 de diciembre de 1604. Al ser promocionado Ibarra, su secretaría en el Consejo de Indias se dividió en dos, de Nueva España y Perú, siendo también dividida en otras dos del mismo nombre la recién nacida secretaría única del Consejo de Cámara de Indias. Hubo así cuatro secretarios de Indias, dos en el tradicional Consejo de Indias y otros dos en el nuevo Consejo de Cámara. Los cargos se proveyeron a tenor de un orden jerárquico, en el que resultó más importante el Consejo de

---

[29] *República y policía christiana. Para reyes y príncipes y para los que en el govierno tienen sus vezes*, Barcelona, 1617. Vid. capítulo XII: «Como se han de aver los Reyes con los ministros que hallaron suficientes para el govierno de paz y guerra».

[30] *Memorial de la política necessaria y útil restauración a la República de España y estados de ella, y del desempeño universal de estos Reynos*, Valladolid, 1600.

[31] Sobre ella SCHÄFER, *El Consejo*, I, 198 y ss. Vid. también Juan Carlos RODRÍGUEZ NAFRÍA, «La Junta de Guerra de Indias», en *Temas de Historia Militar*, I, 81-115, del 2.º Congreso de Historia Militar (Zaragoza, 1988).

[32] CABRERA dio así cuenta de su aparición en noticia fechada en Madrid a 23 de septiembre de 1600: «También se ha proveido que haya aquí en el Consejo de Indias tres del mesmo Consejo, que provean con el Presidente todo lo que fuere de gracia y merced, y que se llame Consejo de Cámara, como le ay para lo de Castilla; lo cual hasta agora se proveía por todo el Consejo» (*Relaciones de las cosas sucedidas en la Corte de España desde 1599 hasta 1614)*, Madrid, 1857, 83.

Cámara que el antiguo de Indias, y las plazas de Perú antes que las de Nueva España. El influyente escribano de justicia, Pedro de Ledesma, pasó así a ser secretario de Cámara de Perú, y en las otras fueron nombrados Gabriel de Hozes (gobierno del Perú), Juan Ruiz de Contreras (Cámara de Nueva España) y Andrés de Tobalina (gobierno de Nueva España)[33]. Con semejante fragmentación perdieron importancia, como es de suponer, los secretarios, que eran de uno u otro Consejo, reafirmándose el presidente (que presidía los dos) en los tres lustros restantes del reinado de Felipe III y, en términos generales, en el resto de la historia futura del Consejo. La dialéctica presidentes-secretarios había concluido con la imposición de aquéllos.

[33] Cabrera, *Relaciones.* Noticia fechada en Valladolid el 22 de enero de 1605, pág. 235.

23. REFORMAS DEL CONSEJO DE INDIAS A LA ENTRADA DEL SIGLO XVIII*

I. EL TRÁNSITO DEL SIGLO XVII AL XVIII

El sistema de gobierno y administración central de la monarquía española se articuló durante los siglos XVI y XVII en base al llamado *régimen polisinodial*, de sínodos o Consejos, y en el XIX y XX en base al *ministerial*, de Secretarías del Despacho o Ministerios. Las piezas del primer sistema eran órganos pluripersonales, y entre ellas ocupó un lugar destacado el Consejo de Indias. En cambio, las piezas del segundo eran unipersonales, con un Secretario del Despacho o Ministro a la cabeza, destacando a su vez entre ellas la Secretaría del Despacho de Indias o Ministerio de Indias, que en el último tramo de su existencia tuvo el nombre de Ministerio de Ultramar[1] .

Entre ambos arcos cronológicos, siglos XVI-XVII y XIX-XX, hay un siglo de transición, el XVIII, en el que surge el nuevo sistema al desdoblarse progresivamente la antes única Secretaría del Despacho Universal y convertirse en varias Secretarías del Despacho o Ministerios que aumentarán con el tiempo sus atribuciones e importancia. Ello se produce mientras el antiguo sistema vive un proceso de signo inverso y carácter reductivo. Todo lo cual significa, aplicándonos en concreto al gobierno de las Indias, que ese gobierno correspondió bajo los Austrias al Consejo de Indias, y a partir del XIX a la Secretaría del Despacho o Ministerio de Indias. Y que en el XVIII coexistieron uno y otro: el que iba a

---

* Publicado en *La América Hispana en los albores de la emancipación. Actas del IX Congreso de Academias Iberoamericanas de la Historia.* Real Academia de la Historia, Fundación Rafael del Pino, Marcial Pons. Madrid-Barcelona, 2005, 675-684.

[1] He resumido este doble régimen de gobierno en el cap. 38 de mi *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*, 3.ª ed., Madrid, 2003. Para lo referente en exclusiva a Indias, véase mi trabajo «El gobierno central de las Indias: el Consejo y la Secretaría del Despacho», en F. BARRIOS (coord.), *El gobierno de un mundo. Virreinatos y Audiencias en la América hispánica*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2004, 95-118.

más, para terminar imponiéndose, y el que iba a menos, para terminar por desaparecer.

En el último tramo del siglo xvii, correspondiente al reinado de Carlos II, el Consejo de Indias sufrió tres reformas apadrinadas por el Primer Ministro Conde de Oropesa: la de 1677, reduciendo las plazas del Consejo de Indias a un presidente, ocho consejeros, un fiscal y dos secretarios, y cancelando formalmente la Cámara de Indias aunque de hecho subsistió; la de 1687, que suprimió las plazas compradas y las supernumerarias adquiridas por gracia, y la de 1691 que fija la plantilla del Consejo con un presidente, ocho consejeros togados y dos de capa y espada, dos secretarios y un fiscal. Esta última reforma, ciertamente fundamental, restablece formalmente la Cámara con un presidente, tres consejeros y un personaje, Manuel de Lira, que entonces había cesado en su cargo de Secretario del Despacho Universal[2]. En la misma línea restrictiva de personal, se ordena también que en cada secretaría del Consejo haya sólo nueve oficiales (el mayor, dos segundos, dos terceros y cuatro entretenidos), mientras la Contaduría conserva los cuatro contadores más antiguos y un oficial de libro. Se mantienen, en fin, los restantes cargos de capellán, cronista, cosmógrafo, escribano de cámara de justicia con dos oficiales, abogado y solicitador de pobres, dos agentes fiscales y cuatro alguaciles.

Al llegar, pues, Felipe V al trono, el Consejo de Indias tenía una plantilla más reducida de lo que había sido habitual, pero todavía no lo suficiente como para satisfacer las pretensiones de los reformistas franceses, que deseaban aliviar el pesado aparato de los Consejos, descargando así al erario de gastos. Limitándonos al ámbito de las reformas normativas, que es a lo que se atienen estas breves notas[3], hay que recordar que el 3 de agosto de 1700, Felipe V pidió al Consejo de Indias que le remitiera la lista de sus componentes, y siete meses después, el 6 de marzo de 1701, un decreto ordenaba reducir el personal del organismo, licenciando a los titulares de plazas supernumerarias y suprimiendo el Consejo o Junta de Cámara[4]. A partir de entonces, desatado el conflicto bélico de la suce-

[2] Las reformas del Consejo en E. Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, 2 vols., Sevilla 1935; en I, 275-285. Para el caso de Lira, J. A. Escudero, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., 2.ª ed., 1976, 274.

[3] Otro planteamiento de interés es el de Rafael D. García Pérez, en su artículo «El Consejo de Indias en la Corte de Felipe V: lógica jurídica y lógica política en el gobierno de América», recién aparecido al concluir estás líneas en el citado libro colectivo *El gobierno de un mundo. Virreinatos y Audiencias en la América hispánica*, 167-201.

[4] Un resumen de las vicisitudes del Consejo de Cámara de Indias, o, más brevemente, de la Cámara de Indias, puede verse en la Introducción de mi trabajo, «La creación del Consejo de Cámara de Indias», en F. Barrios (Coordinador), *Derecho y Administración Pública en las Indias hispánicas*, 2 tomos, edic. de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, 621-667.

Respecto al Consejo de Cámara, el decreto justificaba de esta forma su supresión: «Siendo tan conveniente minorar el número de ministros de todas clases, y reducirle al que ordenaron con providencia acordada las leyes de la Recopilación de Indias, por los graves inconvenientes que

sión a la Corona, Felipe V ordenó por decreto de 17 de junio de 1706 que no «ubiese ni quedasen Consejos en Madrid, ni los ministros tubiesen jurisdizión alguna, porque ésta avía de residir y tener subsistenzia solo en los que pasasen a Guadalajara (que después fueron a Burgos)»[5]. Ahora bien, como pese a esa orden, muchos ministros asistieron a los tribunales en Madrid, el rey dispuso tres meses después, por decreto de 16 de septiembre, «dar desde luego por vacas a todos los ministros de la tabla, las plazas que servían en los Consejos, en castigo por aora solo de su ynovidiencia, por el acto de aver asistido, esto sin perjuicio de lo que después resultare de otras culpas contra ellos. Y mando que todos los ministros quedan por esta razón fuera de los tribunales, salgan de la Corte dentro de veinte y quatro oras a distancia de dos, tres o quatro leguas de ella, según la comodidad o maior combenienzia que tubieren para el efecto de ser oydos y dar satisfazión a los dichos cargos que se les arán por una Junta de Ministros que a este fin e mandado formar»[6]. En concreto, y por lo que respecta al Consejo de Indias, este organismo, con ocasión de la entrada en Madrid a fines de junio de 1706 de las tropas del Archiduque Carlos, llegó a ordenar a la Casa de Contratación de Sevilla, en cierto despacho episódico y apresurado, que prestara obediencia al Archiduque. Ello, según Bernard, iba a marcar su destino, pues Felipe V, que a la postre habría de triunfar, no le perdonaría la fugaz infidelidad[7].

¿Fue ciertamente –podemos preguntarnos– esa aislada reunión de algunos ministros del Consejo de Indias bajo la autoridad del pretendiente Carlos, la *causa principal*, en expresión del autor antes citado, del eclipse de la corporación en beneficio de las Secretarías del Despacho?. A ello habría que decir que con independencia de que el declive o la postración del Consejo de Indias en el XVIII resulten hoy más que problemáticos[8], el fenómeno del progresivo debilitamiento de los viejos Consejos ante la pujanza de las nuevas Secretarías fue algo general en el conjunto de la Administración central de la Monarquía. El declive así del

occasiona la multiplicidad en el expediente de los negocios y crecidos gastos que en su manutención gravan mi Real Hacienda, y considerando de igual utilidad que todas las provisiones ecclesiásticas y seglares, y demás negocios y dependencias que se tratan en la Junta de Cámara de Indias, se reduzcan y vuelvan a aquel Consejo por la unión y anexión que tienen y requieren las materias de gracia con las de govierno y Estado para su mayor inteligencia y más breve expedición».
Disponía en consecuencia: «He resuelto cese y se extinga desde luego la referida Junta de Cámara, y que las provisiones y negocios que en ella se expedían, se traten, confieran y consulten de aquí adelante por el Consejo de Indias, en los mismos días y oras que se tratavan y consultavan en la Junta de Cámara… etc.» (Copia en AHN, Estado, leg. 6379, caja 2).

[5] Esta referencia al R.D. de 17-VI-1706 la tomo de la remisión que hace el decreto de 16 de septiembre del mismo año, citado en la nota siguiente.

[6] Copia en AHN, Estado, leg. 6379, caja 2.

[7] G. Bernard, *Le Secrétariat d'État et le Conseil espagnol des Indes (1700-1808)*, Ginebra-París, 1972, 3 y ss.

[8] El profesor R. D. García Pérez ha esgrimido buenas razones para negarlo. Según él, más que un *declive*, hubo «un cambio de posición (del Consejo) en el mapa político de la Monarquía» (*El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV)*, Pamplona, 1998, 34.

Consejo de Indias, si es que se dio, sería más lógicamente explicable por ese vasto proceso general que afectó al común de los Consejos, que por un incidente particular en apariencia rayano en lo anecdótico. El Consejo, además, habría de disculparse enseguida ante el rey vencedor, argumentando que él había «dado la obediencia a la fuerza» a las tropas del Duque de Braganza y del Archiduque, y por otra parte el incidente era saldado en 1707 con el apartamiento de algunos consejeros y secretarios y la consiguiente renovación del organismo[9].

Ahora bien, las alternativas bélicas de la Guerra de Sucesión fueron entonces sumamente bruscas. Así, como con razón se ha escrito[10], «si en la primavera (*del año 1706*) pudo parecer que toda España se perdía para Felipe V, en el otoño era el archiduque quien estaba cerca de perderlo todo». En ese mismo otoño Felipe V –que habría de entrar en Madrid el 10 de octubre– anticipó aquel decreto el 16 de septiembre, disponiendo, como hemos visto, el castigo de los organismos desobedientes y de aquellos ministros que «asistieron mucho a los tribunales», así como dar por vacantes sus plazas[11]. El castigo, en consecuencia, era general, a los miembros de todos los Consejos que hubieran incumplido, y no solo al Consejo de Indias, lo que debilita aun más la tesis de que fuese ese Consejo el organismo que tuvo que soportar la especial animadversión de Felipe V, condicionando así su peculiar trayectoria futura[12].

El Consejo de Indias, con los nombramientos de supernumerarios, había triplicado su número, de ocho (previstos en las reformas de fines del XVII) a veinticuatro miembros. Ahora, en 1706, se dispone que vuelva a ese número de ocho. Pero también los Consejos de Castilla, Aragón, Italia, Hacienda y Órdenes fueron reformados reduciendo su número[13]. Se trataba, en el fondo, de aligerar el número de consejeros y configurar unas corporaciones más ágiles que siguieran las directrices del llamado *Despacho*, es decir, de la pequeña junta con la que Felipe gobernaba entonces, aunque esa reducción de miembros no se hiciera con un criterio único y general, sino eliminando a quienes no se hubieran comportado con lealtad en unos Consejos u otros, lo que, en suma, introducía diferencias entre ellos. El año 1706, en fin, fue harto importante para los Consejos,

---

[9] Bernard, *Le Secrétariat d'État*, 4-5.

[10] P. Aguado Bleye-C. Alcázar Molina, *Manual de Historia de España*, 3 vols., Madrid 1963-1964; en III, 59.

[11] J. A. Escudero, «La reconstrucción de la Administración Central en el siglo XVIII», en *Historia de España Menéndez Pidal*, tomo XXIX, vol. I, Madrid, 1985, 81-175; reedit. en el libro del autor, *Administración y Estado en la España moderna*, Junta de Castilla y León, 2002, 135-203.

[12] Bernard (*Le Sécretariat d'État*, 6) resume tajantemente su posición: «L'opposition momentanée du Conseil des Indes à Philippe V allait entraîner sa perte. Le roi n'aura plus confiance en lui. Il allait petit à petit chercher à l'éliminer. Ce sera toute l'histoire du Conseil des Indes au XVIIIe siècle».

[13] El de Castilla, de 20 a 16. El de Aragón, de 16 a 8. El de Italia, de 12 a 8. El de Hacienda, de 28 a 10. El de Ordenes, de 8 a 6. Véase A. Baudrillart, *Philippe V et la Cour de France*, 5 vols., París, 1890-1901.

pero mucho más importante lo fue para la Administración central el año anterior, pues a partir del R. D. de 11 de julio de 1705 se dividió la hasta entonces única Secretaría del Despacho Universal, dándose el pistoletazo de salida a la creación del luego frondoso arbol ministerial[14] que terminaría por ocultar a los Consejos.

II. LAS REFORMAS DE 1713

No obstante las reformas anteriores, y con un gobierno preferentemente asentado en esa especie de Consejo o Junta llamado *Despacho*, la situación no resultaba demasiado halagüeña. Coxe escribió así:

> «El sistema de administración trazado por Orri y mejorado por Amelot... careció de utilidad, o mejor dicho, fue funesto en manos de ministros sin actividad, enemigos de un plan en que no habían tenido parte y desconocedores de los rudimentos de la economía política... Felipe, careciendo de poder que no sabía recobrar, privado de consejeros hábiles que le sirvieran de guía, se dejó dominar por la melancolía que le era peculiar, sin pensar más que en medios de disipar su tedio y pesar entregándose al placer de cazar o a la monotonía de la vida cortesana. En tal estado, y a no ser por la reina y la princesa de los Ursinos de cuya intervención secreta se valía diestramente Grimaldo, hubiéranse detenido las ruedas de la máquina política, produciendo una disolución completa del Estado»[15].

En tal situación hubo un curioso intento de revitalizar los Consejos, plasmado en un conjunto de decretos que llevan la fecha común de 10 de noviembre de 1713. Y lo llamamos *curioso* porque, con ocasión de la política de acrecentar el personal de estos organismos, se llegaría a algo tan insólito como multiplicar las presidencias de los Consejos, que hasta entonces siempre habían sido únicas. La filosofía de la reforma (más o menos: a más gente en los Consejos, más rapidez en el despacho), patente en concreto en el Decreto dado aquella fecha al Consejo de Indias[16], se explicita en considerar *que este atrasso prozede inculpablemente del corto número de ministros en los tribunales.* El mismo Decreto comenzaba así:

> «Haviendo resuelto establezer de nuevo los tribunales de la Corte, por haver reconocido los abusos que se han introducido en ellos por la inobservancia de las leyes, abandono de algunas, olvido de otras y confussión que ha ocasionado la continua guerra que se ha padecido desde mi ingreso a la

[14] He tratado esto con detenimiento en *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, I, 286 y ss, y en *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 2 vols., 2 edic., Madrid, 2001, I, 31 y ss.

[15] W. COXE, *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, 4 vols, Madrid, 1846-47; en I, 366.

[16] Copia en AHN, Estado, libro 1009.

> Corona y el grave atraso que se experimenta en muchos negocios de la maior importancia, en perjuicio no solo de mi servicio sino es contra mis vasallos...»

Tras este preámbulo se dispone que el Consejo de Indias quede constituido en adelante con tres presidentes, veinte consejeros (diez togados y diez de capa y espada), un fiscal, dos abogados generales y tres secretarios, actuando en tres salas de Consejo Pleno, Gobierno y Justicia.

La sala de Consejo Pleno, a la que concurrirán todos los ministros, despachará el conjunto de las «materias graves, eclesiásticas y generales», entendiendo también de los decretos y órdenes que se expidan, y yendo a ella todas las representaciones procedentes tanto de Perú como de Nueva España, para una vez vistas proceder al reparto de todo a las otras dos salas. La Sala de Gobierno, a su vez, estará compuesta por los tres presidentes, ocho consejeros (cuatro togados y cuatro de capa y espada), el fiscal y uno de los secretarios. Y a la Sala de Justicia concurrirán los otros seis consejeros togados, los dos abogados generales y el secretario a quien tocare.

Al término del Decreto se incluían los nombres y sueldos de quienes habían de desempeñar los cargos. Eran éstos:

Presidentes: El Conde de Frigiliana, con diez mil escudos de vellón al año. Alonso Pérez de Araciel, con cinco mil. Gonzalo Machado, con cuatro mil.

Consejeros togados: Manuel de la Cruz Aedo, José Agustín de los Ríos, Miguel Calderón de la Barca, Nicolás Manrique, Juan de Otálora, Fernando de Arango, José de Munibe, Diego de Zúñiga, Antonio Barcalzer y Diego de Roxas. Todos ellos con tres mil escudos de sueldo al año.

Consejeros de capa y espada: Lo serán, con el mismo sueldo, Alonso Carnero, el Marqués de Valero, Manuel de Miesses, el Marqués de Miana, el Conde de Adanero, Manuel de Silba, Francisco Xavier de Goieneche, el Marqués de Monteleón, Joseph de Grimaldo y Francisco Antonio de Salzedo.

Fiscal: Martín de Mirabal, con tres mil escudos al año.

Abogados generales: Pedro Gómez de la Cava y Balthasar de Azevedo, con dos mil escudos.

Secretarios: Francisco de Castejón, Bernardo Tinagero y Diego de Morales, con tres mil escudos.

El espíritu de la reforma, como hemos dicho, era multiplicar los puestos para hacer más fluido el despacho. Al rememorar esa multiplicación de las presidencias, Coxe escribió que «por medio de todas estas medidas se quería hacer que saliesen los españoles de su apatía, conformándose a las miras del nuevo gobierno»[17]. Por lo demás, tras el Despacho (que había estado compuesto del

[17] *España bajo el reinado de la Casa de Borbón*, II, 117-118.

presidente de Castilla, el duque de Medinasidonia, el conde de Frigiliana, el marqués de Bedmar, el conde de Bergeick, el marqués de Mejorada y don José Grimaldo), sólo importaban de verdad el Consejo de Castilla y el Consejo de Estado, destacando en el de Indias el secretario Bernardo Tinajero, a juicio de los franceses el hombre más capaz y la mejor cabeza del reino[18]. Junto a la multiplicación de cargos, el Decreto de 10 de noviembre estableció una Junta que, careciendo de nombre preciso, habría de entender de «las rentas de las Yndias y todo lo que toca a mi Real Hazienda assí de los Reynos del Perú y de Nueba España, como de lo que rindiere el comercio de España y de las Yndias, y gastos y cosas que para su recaudación se consideraren precissos»[19]. La Junta constaría de tres consejeros de Indias y tres de Hacienda, siendo presidida por uno de los presidentes de Hacienda, con el concurso del fiscal de Indias y uno de los dos de Hacienda. El secretario sería una persona nueva, no perteneciente a los dos Consejos citados, y nombrado *ad hoc.*

Las enormes competencias asignadas a esta Junta –»todo lo tocante a la Hazienda de Yndias, gastos de ella para su beneficio, recaudación y augmento, y la que produgeren los comercios, embío y retorno de flotas y galeones», así como el arriendo, administración y dirección de esos gastos, rentas y regalías–, junto a la prohibición expresa de que el Consejo de Indias (y también el de Hacienda o cualquier otro organismo) se mezclara en ninguna de ellas, produjo una honda crisis en el Consejo indiano, habida cuenta de que con ese nuevo organismo se veía despojado de buena parte de sus atribuciones[20]. Por otra parte, la Junta arrancó con gente importante e influyente. Otro decreto de 14 de noviembre[21] nombró como presidente al Obispo de Gironda, para asistir en ausencia del Veedor General que habría de ser elegido[22]; como ministros a tres Josés por parte del Consejo de Indias (J. Munibe; J.de los Ríos y J. Grimaldo), y a Antonio de la Vega, el Conde de Moriana y José Alonso Páramo, del Consejo de Hacienda. Como secretario fue nombrado Jerónimo de Uztariz.

Esta Junta de Hacienda de Indias, según cabe llamarla, montada a caballo de los dos Consejos, basculó más hacia el de Hacienda, pues curiosamente debía tener como sede «una de las piezas de la Secretaría del Despacho Unibersal de la Guerra», lo cual significaba tanto una señal en favor de las nacientes Secretarías del Despacho y en detrimento de los Consejos, como el cierto pudor de manifestar –en la dialéctica Indias-Hacienda– el mayor peso de lo financiero. Tengamos en cuenta a este respecto que entonces, en 1713, existía una misma Secretaría del Despacho de Guerra y Hacienda, a cargo de José de Grimaldo. En resumen,

---

18 Baudrillart, *Philippe V et la Cour de France*, I, 564-566.

19 Me ocupo de ella en *La reconstrucción de la Administración Central en el siglo XVIII*, 153-154.

20 Sobre ello, recogiendo las quejas del Consejo, Bernard, *Le Secrétariat d'État*, 8-9.

21 Copia en AHN, Estado, libro 1009. Va dirigido al Conde de Frigiliana.

22 Efectivamente, el poderoso francés Orry fue elegido.

reuniéndose la Junta en la sede de la Secretaría del Despacho de Guerra –como ordena el decreto– lo hacía donde mandaba el titular de Hacienda, destacándose de paso ya al Secretario del Despacho a costa del Consejo.

III. LA CONTRARREFORMA DE 1715 Y SUS CONSECUENCIAS

Al año siguiente de la expansiva reforma, el 14 de febrero de 1714 murió en plena juventud la reina María Luisa de Saboya. Iba a producirse así un interregno, hasta el nuevo matrimonio del monarca con Isabel de Farnesio en diciembre del mismo año, y ese interregno se materializó durante algunos meses en el pseudoreinado de la princesa de los Ursinos con Orri como protegido. A este período corresponde el despegue del esquema ministerial que habría de pasar, con el trascendental decreto de 30 de noviembre de 1714, de las dos Secretarías del Despacho existentes (Guerra-Hacienda y todo lo demás) a un sistema de cuatro (Guerra, Marina e Indias, Estado y Justicia) que perfila ya el que habría de ser modelo clásico a lo largo del siglo.

Ahora bien, si la etapa de apogeo de la princesa de los Ursinos había resultado decisiva para el régimen ministerial, el segundo matrimonio del rey, en diciembre del tan citado año 1714, significará un ostensible cambio de signo. Apartada la Ursinos por la nueva reina, Isabel de Farnesio, ésta echó mano del grupo italiano y puso como máximo consejero al abate Alberoni, quien de entrada habría de marginar el antiguo sistema colectivo de Despacho. Con independencia de que pueda considerársele o no un verdadero Primer Ministro[23], Alberoni se situó al frente de la maquinaria de la Administración, potenció la vía reservada en detrimento de la de los Consejos y redujo el formato del sistema polisinodial. Y si antes, en 1713, se había dado una *reforma* expansiva de los Consejos, ahora, en 1715, tendrá lugar la que en otro lugar hemos dado en llamar *contrarreforma*[24]. Y si, según hemos advertido, la política de 1713 se tradujo en un conjunto de decretos que potenciaron las estructuras de los Consejos, la de 1715 se articuló también en otra serie de disposiciones ahora de signo restrictivo. Denominador común de esta *contrarreforma* fue la reducción de las presidencias colectivas a una presidencia única en cada sínodo, destacando además el restablecimiento del Consejo de Cámara de Indias.

---

[23] Sobre ello véase D. A. Perona Tomás, «Apuntes sobre el perfil institucional de Alberoni, Riperdá y Godoy», en *Anuario de Historia del Derecho español*, LXVIII (1998), 83-150. Y también mi Introducción –«Privados, Validos y Primeros Ministros»– al libro colectivo *Los Validos*, Dykinson, 2005.

[24] *La reconstrucción de la Administración Central en el Siglo XVIII*, 157.

La *contrarreforma* de 1715 se quiso plasmar en concreto en un proyectado *decreto circular para los Consejos* de 9 de junio de 1715, del que figura una minuta en el Archivo Histórico Nacional referida al Consejo de Castilla[25], y que aparece también, sobre el mismo Consejo, en la *Novísima Recopilación*[26]. En cuanto a Indias, Bernard ha hecho notar[27] que las reformas de Orry, con la multiplicación de las presidencias y la creación de una tercera secretaría añadida a las dos tradicionales de Perú y Nueva España, había generado una notoria confusión. El 5 de agosto del mismo año 1715 recibió su decreto particular de restablecimiento, por el que fueron suprimidos los presidentes segundo y tercero, así como los dos abogados generales[28]. Los veinte consejeros quedaron en diez (ocho togados y dos de capa y espada), mientras se creaba un segundo procurador general y las secretarías volvían al doble cauce tradicional de Perú y Nueva España. Tras esta reordenación, el Consejo debió realizar un nuevo repartimiento de los asuntos que sería elevado al rey mediante consulta de 11 de noviembre de ese año 1715. Sin embargo, la propuesta no debió resultar satisfactoria pues el monarca contestó a ello con un decreto el 29 de abril de 1716[29], en el que explícitamente se desaprueba la consulta. Ese decreto reajusta los sueldos, otorgando al presidente o gobernador 18.400 ducados de vellón, y a cada consejero, fiscal y secretario, 4.000: «y a estas cantidades se han de reducir y reduzco el salario, gages, casa de aposento, propinas y luminarias ordinarias y extraordinarias, zera de la Candelaria, fiades y demás obvenciones que gozavan antes y lo han de percivir en los efectos que para este fin estavan señalados por lo antezedente en las cajas de Indias y de los caudales que vinieren procedidos de ellos». Por lo demás, se restablece el Consejo de Cámara de Indias, compuesto por el mismo presidente o gobernador del Consejo de Indias, conde de Frigiliana, dos ministros de capa y espada y un togado, nombrándose para estos últimos cargos a Alonso Carnero, el marqués de Rivas y Alonso de Araciel.

Esta era la situación previa a la reforma de 20 de enero de 1717, que supuso el retiro de Frigiliana de la presidencia de ambos Consejos, y la entrada en ella de Andrés de Pez, un gaditano de ascendencia vasca y experimentado en la navegación atlántica[30]. Entonces fueron retirados además algunos consejeros, disponiéndose que el conjunto de los Consejos, con secretarías y oficinas, se reunie-

[25] AHN, Estado, leg. 3148.
[26] Ley IV, título III, libro IV.
[27] *Le Secrétariat d'État, cit.*
[28] *La reconstrucción de la Administración Central en el siglo XVIII*, 157.
[29] Copia de ese decreto en AHN, Estado, leg. 3148.
[30] M. A. Burkholder, *Biographical Dictionary of Councilors of the Indies, 1717-1808*, Greenwood Press, 1986, 94.

ra en el palacio de María Ana de Austria. En todo caso, lo más importante de la reforma, en base al decreto de 20 de enero y a otro complementario de 11 de septiembre del mismo año, fue la desviación de una buena serie de competencias del Consejo a la vía reservada de la Secretaría del Despacho[31]. Era, en suma, un capítulo más de la dialéctica dieciochesca entre el decadente régimen polisinodial y el emergente ministerial.

[31] Bernard, *Le Secrétariat d'État*, 12-15; Escudero, *La reconstrucción de la Administración central en el siglo XVIII*, 162-163; García Pérez, *El Consejo de Indias en la Corte de Felipe V*, 184-186.

24. LA CREACIÓN DEL CONSEJO DE CÁMARA DE INDIAS*

I. INTRODUCCIÓN

Entre las piezas del régimen polisinodial o de Consejos, que articuló la Administración Central del Estado moderno en España[1] , contamos con los Consejos de Cámara, competentes en lo relativo a nombramientos, gracias y mercedes, es decir, en las materias que propiamente dependen del arbitrio y voluntad del rey. Se dio así un Consejo de Cámara de Castilla, que debió ser creado en 1518, retocado en 1523 y definitivamente reorganizado en 1588[2] . Este Consejo se había desgajado del Consejo Real o Consejo de Castilla, constituyéndose con su mismo presidente y unos pocos consejeros. Creado a su vez el Consejo de Indias en 1524, o quizás en 1523, para los asuntos americanos[3] , y

---

* Publicado en Feliciano Barrios (Coordinador), *Derecho y Administración pública en las Indias hispánicas. Actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho* Indiano (Toledo, 19 a 21 de octubre de l998), 2 vols., Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2002; en I, 621-667.

[1] He ofrecido un panorama de esos Consejos en mi *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas, 2.ª ed., Madrid, 1995, 738-744.*

[2] El mejor conocedor de ese Consejo es el profesor Salustiano de Dios, autor de un artículo sobre el tema (*El ejercicio de la gracia regia en Castilla entre 1250 y 1530. Los inicios del Consejo de la Cámara*, AHDE LX –1990-, 323-351), y de un erudito libro: *Gracia, merced y patronazgo real. La Cámara de Castilla entre 1474 y 1530*, Madrid, 1993. De Dios ve el *arranque decisivo* del Consejo de Cámara de Castilla en 1588, restando importancia a las fechas anteriores. En sentido distinto me he pronunciado en *El Consejo de Cámara de Castilla y la reforma de 1588, en Administración y Estado en la España moderna*, Junta de Castilla y León, 1999, 467-482.

[3] Es problemática la fecha de creación del Consejo de Indias, pues no conocemos la disposición correspondiente. Ernesto Schäfer, primera autoridad en la materia, creyó que en 1520 ya existía un *Consejo de Indias*, que en 1524 habría de convertirse en el *Consejo Real y Supremo de las Indias*: «...sucedió en 1524, que del entonces Consejo de las Indias naciera el Consejo Real y Supremo de las Indias con Presidente y Consejeros propios, Oficiales de Secretaría y jurisdicción autónoma» (*El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria.* Tomo I, *Historia y organización del Consejo y de*

tras una primera y larga etapa en el siglo XVI en la que los asuntos de gracia y merced fueron atendidos en el seno del propio Consejo, al iniciarse el reinado de Felipe III se establece un específico *Consejo de Cámara de Indias,* siguiendo el modelo de lo hecho antes en Castilla. No existirán, en cambio, Consejos de Cámara en los otros reinos de la monarquía.

El Consejo de Cámara de Indias habría de atravesar una muy azarosa historia. Fundado el 25 de agosto de 1600, fue suprimido poco tiempo después, el 16 de marzo de 1609. Tras esa primera etapa de nueve años, de la que nos ocupamos en este trabajo, se restableció el 10 de febrero de 1644, volviendo a ser suprimido, con la entrada de los Borbones, el 6 de marzo de 1701. Por tercera vez, vuelve a ser creado el 29 de abril de 1716, para ser de nuevo suprimido el 11 de marzo de 1717. Y por cuarta vez, reaparece el 22 de diciembre de 1721 hasta su extinción el 18 de agosto de 1809[4]. Conocido ese Consejo, como buena parte de los órganos de gobierno indianos, por la monumental obra de Ernesto Schäfer antes citada, su génesis fue objeto en 1962 de unas clarificadoras precisiones por parte de José Joaquín Real Díaz[5]. Sobre ello, vamos a examinar aquí algunos aspectos de su establecimiento en los inicios del XVII, haciendo uso tanto de los documentos estrictamente coetáneos, como de lo que retrospectivamente se dijo del organismo cuando por primera vez fue restablecido en 1644.

Conviene señalar de antemano que la historia institucional de la fundación del Consejo de Cámara de Indias tiene como antecedente el forcejeo que se dio a partir de 1571 en el Consejo de Indias, entre presidente y consejeros, sobre si la propuesta de mercedes, oficios y cargos, correspondía conjuntamente al presidente con los consejeros, o bien a aquél en exclusiva con independencia de éstos. A partir de ahí esa historia se asienta en cuatro textos legales: la real cédula de 6 de mayo de 1597, como precedente y prólogo, que organiza en el Consejo de Indias el despacho de los escribanos y el secretario; la cédula de 25 de agosto de 1600, creadora del Consejo de Cámara; la cédula de 31 de diciembre de 1604, que ordena cuatro secretarios (dos en el Consejo de Indias y dos en la Cámara), y finalmente la cédula de 16 de marzo de 1609, que suprime el Consejo de

---

la Casa de Contratación de las Indias, Sevilla, 1935; tomo II, *La labor del Consejo de Indias en la administración colonial*, Sevilla 1947. Ref. citada en I, 44). Esta fecha de 1524 ha sido la generalmente aceptada.

Discrepando de ello, el profesor Demetrio Ramos sostuvo que el Consejo fue fundado en 1523: «Así pues, el Real Consejo de las Indias se establece en Valladolid el 8 de marzo de 1523 cuando, al ser depuesto de sus cargos D. Diego Colón, queda totalmente cancelado el régimen dual y entra en funcionamiento el régimen de pleno realengo, sin limitaciones ni coparticipación alguna» («El problema de la fundación del Real Consejo de las Indias y la fecha de su creación», en el volumen colectivo *El Consejo de las Indias en el siglo XVI*, Universidad de Valladolid, 1970, 10-48; ref. citada en 38).

[4] J. J. Real Díaz, «El Consejo de Cámara de Indias: génesis de su fundación», en *Anuario de Estudios Americanos* XIX (1962), 725-758. Ref. en 726, nota 4.

[5] En el estudio citado en nota anterior.

Cámara y reforma el Consejo de Indias. De esas cuatro disposiciones, la primera corresponde al reinado de Felipe II, y las otras tres al de Felipe III. Su conexión e interrelaciones explican que fueran reunidas con el título de *Ordenes que se han dado para el govierno del Consejo Real de las Indias, y Secretarios del, desde el año passado de quinientos y noventa y siete, hasta el de seyscientos y nueve*, en un folleto encuadernado que hoy se encuentra en la Biblioteca Nacional de Madrid[6].

II. FELIPE II: LAS REFORMAS PRECEDENTES

A) **Conflictos en el Consejo de Indias sobre la propuesta de provisión de cargos**

En la marcha y funcionamiento del Consejo de Indias, el año 1571 resultó de trascendental importancia. Fue entonces cuando se publicaron las primeras Ordenanzas del Consejo y cuando fue nombrado presidente un hombre como Ovando, «de indiscutible personalidad y marcada disposición a organizar a su modo el gobierno de las Indias»[7]. Tras casi medio siglo de un organismo más controlado por secretarios prestigiosos y amigos de los reyes (Francisco de los Cobos; Francisco de Eraso) que por los un tanto anodinos presidentes (García de Loaisa, el Conde de Osorno, Hurtado de Mendoza, Sarmiento, Tello de Sandoval, Méndez Quijada), el signo va a cambiar. El secretario Eraso muere en 1570 y en 1571 se nombra a Ovando presidente. Las Ordenanzas de 1571 configuran así un Consejo de Indias con un poderoso presidente, un devaluado secretario que solo asiste al Consejo cuando se le llama, y dos importantes escribanos de Cámara, uno de gobernación y otro de justicia. Como supuso García-Gallo[8], el quinquenio 1571-1575, cuyos términos son el nombramiento y la muerte de Ovando, fue una etapa en el Consejo de Indias de predominio e imposición del presidente. Y ello no solo porque se hubiera nombrado como secretario a Antonio de Eraso, hijo natural de Francisco, hombre mediocre que resultó marginado del juego político, sino además porque las propuestas del Consejo de Indias para la provisión de cargos y oficios, que hasta entonces eran formalizadas conjuntamente por el presidente y los consejeros, pasaron a ser cosa exclusiva

[6] Signatura 3/34336. Di noticia de él en *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., Madrid, 1969; en I,196. No conocía yo entonces el artículo de Real Diaz, quien también lo había manejado (pág. 730, nota 16). A. García-Gallo utilizó mi texto en su trabajo «El Consejo y los secretarios en el gobierno de las Indias en los siglos xvi y xvii», en *Los orígenes españoles de las instituciones indianas. Estudios de Derecho indiano*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, 777-809.

[7] García-Gallo, «El Consejo y los secretarios», 784-785.

[8] «El Consejo y los secretarios», 785.

del presidente Ovando. Es lo que ordenaba una real cédula de 6 de octubre de 1571:

> «El Rey. Presidente y los del nuestro Consejo de Indias. Porque entendemos que así cumple a nuestro servicio y habemos acordado y queremos que por el tiempo que nuestra voluntad fuere y entretanto que otra cosa ordenamos, *vos el presidente solo* nos propongays, nombreys y consulteys las personas que se ayan de presentar a nuestro muy Santo Padre para Prelados de las Indias y las que en ellas se huvieren de servir de virreyes y presidentes de qualquiera de las audiencias dellas y las que huvieren de ser oydores o alcaldes del crimen en las Audiencias que residen en México y en la ciudad de los Reyes y los Alguaziles mayores de las dichas audiencias y çiudades de México y los Reyes, y los que en ellas huvieren de ser offiçiales de nuestra real hazienda, y asi mesmo todos los offiçios de escrivanías que se hubieren de proveer en las Indias y para todas las demás presentaçiones y provisiones de benefiçios o offiçios seculares y eclesiásticos, juezes de comisión, escrivanos, receptores y otros cargos y comisiones que en el Consejo se huvieren de proveer para estos Reynos y fuera dellos, *vos el dicho Presidente solo* elijays y nombreys las personas que os parecieren convenientes sin consulta nuestra y les hagays hazer los títulos y provisiones dellos para que Nos los firmemos. *Y quando no huviere presidente* proveydo en el dicho Consejo, queremos que vos los del dicho nuestro Consejo nos consulteys de la necesidad que huviere de proveer los offiçios que sea necesario proveerse antes que aya presidente, e haviéndola consultado nombreys por voto y parecer de todos la persona o personas en quien se deva proveer según y por la forma susodicha. Lo cual assí cumplid y guardad. Fecha en Madrid a seys de octubre de mill y quinientos y setenta y un años. Yo el rey. Por mandado de Su Majestad, Antonio de Erasso. Concuerda. Joan de Ledesma»[9].

Como puede verse, todas las presentaciones y propuestas de cargos quedaban en manos del presidente, y sólo cuando éste no existiera podían hacer las codiciadas propuestas los consejeros. Semejante imposición del presidente sobre los consejeros, atribuyéndose en exclusiva funciones de capital importancia, constituye la raíz de la crisis institucional que padeció el Consejo de Indias y originó el desgajamiento del Consejo de Cámara.

Según ha explicado Real en su informado estudio, el Consejo tuvo que aceptar esa desventajosa situación, pero a la muerte de Ovando (8 de septiembre de 1575), liberado el organismo de su agobiante personalidad, se atrevió a protestar con una consulta en la que recordaba al rey lo siguiente:

> «... Desde que este Consejo se fundó siempre tubo a su cargo toda la administración de gobierno y justicia, y con ella como miembro principal el nombramiento y consulta de las personas para oficios y beneficios, *haziéndolo todo el Presidente y los del Consejo juntos* en un cuerpo, sin haber

[9] Ver en Real, «El Consejo de Cámara de Indias», 740. Cursivas mías.

distinçión ni división entre ellos en cosa alguna, *asta que habrá poco más de quatro años que V. M. por una Real Çedula cuyo traslado será con ésta mandó que durante su voluntad y asta que otra cosa proveyese, el presidente solo nonbrase y consultase las personas que a él le paresciese* por la forma contenida en la dicha çedula, y ansí se hizo asta que murió el presidente Juan de Ovando *para quien se dio*. Desta novedad se a entendido que se an seguido muchos inconvenientes y entre otros no haberse hecho tan açertadas provisiones como se solían hazer ni como convenía que se hiziesen, porque aunque el Presidente tenía buen zelo y deseaba acertar por proveerlo él solo, se pudo engañar más fácilmente que si fuera ayudado del paresçer de los del Consejo...»[10].

El Consejo, pues, se hacía eco de la cédula de 6 de octubre de 1571, poniendo de manifiesto los inconvenientes seguidos y dando en cierto modo a entender que la concesión se había hecho a Ovando –lo cual no era cierto, pues se hizo al presidente del Consejo, en general–, con lo que, en buena lógica, habiendo él fallecido, debería volverse al estilo antiguo. El monarca no resolvió de momento, transcurriendo un quinquenio en el que presumiblemente el Consejo debió reiterar sus pretensiones. Al fin, una cédula de 31 de enero de 1591 resolvió el litigio ordenando la vuelta a ese estilo antiguo en el que el presidente y los consejeros formalizaban de común acuerdo las propuestas:

«El Rey. Muy reverendo in Christo Padre don Pedro Moya de Contreras, arçobispo de México, del mi Consejo, aviéndoos elegido y nombrado por la satisfación que tengo de vuestra persona y partes por Presidente del mi Consejo de las Indias... y conviniendo al servicio de Nuestro Señor y nuestro y bien de los negocios, dar diferente orden de la que hasta aquí se ha tenido en consultármelos, es mi voluntad y declaro y mando que en las cosas que aquí se dirán, se guarde la orden siguiente.

Conviene a saber que cuando estuvieren vacos o vacaren en las mis Indias, islas y Tierra Firme del mar océano algunos arçobispados, obispados, dignidades, prebendas, canongías y otros qualesquiera beneficios eclesiásticos, y los cargos de virrey, presidencias, plaças de assiento, governaciones, corregimientos, alguazilazgos mayores y menores, y otros oficios de assiento o temporales, y los que se proveen y han de proveer para la administraciónm de mi hazienda, assí en las dichas Indias como en la Casa de la Contratación de Sevilla, como son contadurías, tesorerías, fatorías, veedorías, ofiçiales del dicho Consejo, capitanes generales de Armada y flotas, almirantazgos y otros oficiales y ministros dellas, capitanes particulares de galeras, galeones y navíos, alcaydes de fuerças y castillos, y todo lo demás que estuviere vaco y vacare, assí eclesiástico como seglar que yo aya de proveer y se ma aya de consultar, *se trate en el dicho Consejo de todas las personas que parecieren a propósito y demás partes, assí propuestas por vos como por los demás del dicho Consejo*, y destas se me consulten tres o quatro, que al parecer de todos, tengan más partes para lo que se huviere de proveer y la consulta que se hiziere,

[10] Real, «El Consejo de Cámara de Indias», 740. Subrayados míos.

> señalada de todos, me la enviareis vos el dicho Presidente para que de las dichas personas o de otras yo escoja la que me pareciere mejor y de lo que yo resolviere se os dará aviso para que vos lo digais a la parte, y después que aya acetado, lo digais assí mismo en el dicho Consejo...»[11].

La revancha de los consejeros se vio favorecida por el hecho de que el presidente Moya de Contreras fallecía un año después (el 14 de enero de 1592), quedando la presidencia vacante durante más de tres años, hasta que el 4 de julio de 1595 se nombró como sucesor a Paulo de Laguna. En ese período lógicamente los consejeros habrían asumido en exclusiva las propuestas de nombramientos. Ahora bien, ¿se habían acallado las discordias?. No lo parece. Es posible que al nuevo presidente no le resultara satisfactoria la regla de compartir con los consejeros esas propuestas, pero es más que probable que la situación se agravara por una segunda causa: la potenciación de la figura y poderes del secretario, resultante de la cédula de 6 de mayo de 1597, a la que me referiré en el epígrafe siguiente. Todo junto –el mayor poder de los consejeros (cédula de 31-I-1591) y el mayor poder del secretario (cédula de 6-V-1597)– resultaría insufrible para el presidente. Con ello debieron continuar los conflictos, en los que el papel del oprimido que clama y protesta debió pasar a manos del antes todopoderoso presidente.

B) Junta para tratar de la orden del Consejo de Indias y Cédula de 6-V-97: la ascensión del secretario Ibarra.

Según sabemos por la exposición de motivos de la cédula de 25 de agosto de 1600, que introdujo el Consejo de Cámara, en la última etapa del reinado de Felipe II se organizó una Junta para «que confiriessen y platicassen sobre la orden y assiento que conviniesse dar en algunas cosas del dicho Consejo»[12]. La Junta habría de estar compuesta por el Presidente de Castilla, Rodrigo Vázquez, y por los licenciados Gasca de Salazar y Valtodano. Diego Gasca de Salazar había sido oidor de la Contaduría Mayor y luego consejero de Castilla desde 1592. A su vez, Benito Rodríguez de Valtodano había desempeñado el cargo de fiscal de Indias[13].

Poco sabemos de lo que esa Junta hizo, aunque nos consta que se reunió con Felipe II y con el Príncipe, su hijo. Según evocará luego Felipe III en la mencionada cédula de 1600, «aunque se juntaron algunas vezes y consultaron a su Magestad y a mí lo que les pareció, no se acabó de resolver por entonces». En unas circunstancias difíciles, en las postrimerías del reinado, con el grave deterioro de la salud del monarca, es explicable que no se llegaran a adoptar reformas profundas. En todo caso, es notable el silencio que se cierne sobre esa Junta de

[11] Real, «El Consejo de Cámara de Indias», 741-742.
[12] A la cédula de 25-VIII-1600 me referiré en el epígrafe siguiente.
[13] Schäfer, *El Consejo de Indias*, I, 355-356.

Felipe II, de la que no nos dicen nada especial ni los cronistas de entonces[14], ni los modernos estudiosos de la administración indiana[15] o de las propias juntas[16]. Por lo demás, muerto el monarca, las turbulencias y cambios consiguientes al nuevo reinado y a la entrada de Lerma, hicieron perder pronto su cargo al presidente de Castilla –que habría sido el presidente de la Junta-. Por razones confusas, Rodrigo Vázquez fue sustituido en mayo de 1599, siendo nombrado en su lugar presidente de Castilla el Conde de Miranda, con retención de la presidencia del Consejo de Italia[17]. Curiosamente Vázquez se atrevió a impugnar su cese[18], pero de nada le sirvió, muriendo a los cuatro meses[19].

Sí había tenido lugar, como señalamos, una reforma que afectó a la secretaría y a las escribanías del Consejo de Indias en mayo de 1597, pero tal medida no fue probablemente fruto de la Junta citada[20]. En cualquier caso, dependa o no la cédula de 6-V-1597 de lo que hubiera hecho o propuesto esa Junta (si es que en-

---

[14] Por ejemplo Cabrera de Córdoba en su *Historia de Felipe II*, 4 vols., Madrid, 1876-1877.

[15] El mismo Schäfer, *El Consejo de Indias*, I, 178.

[16] J. F. Baltar Rodríguez, *Las Juntas de Gobierno en la Monarquía Hispánica (Siglos XVI-XVII)*, Madrid, 1998, 502. Dolores M. Sánchez, *El deber de consejo en el Estado moderno. Las Juntas «ad hoc» en España (1471-1665)*, Madrid, 1993, 85-138, y también *Las Juntas ordinarias. Tribunales permanentes en la Corte de los Austrias*, Madrid, 1995, 102-120.

[17] L. Cabrera De Córdoba, *Relaciones de las cosas sucedidas en la Corte de España desde 1599 hasta 1614*, Madrid, 1857. Noticia de 22 de mayo de 1599: «El sábado 15 de este mes se despedió el presidente de Castilla del Consejo, y se salió a comer a los Caramancheles que es media legua de aquí, donde la habían mudado la casa, y dicen espera allí hasta que venga S. M. para dalle a boca satisfacción de su persona; porque tiene entendido que ha sido mal informado para haberle mandado que pidiese licencia, al cual no se le ha hecho hasta ahora merced ninguna para retirarse... Hase sentido generalmente en esta Corte el haber removido del cargo al dicho Presidente por ser muy bien quisto, y habrá tres dìas llegó el conde de Miranda con cédula de presidente de Castilla y retención de la presidencia del Consejo de Italia, el cual ha tomado esta mañana la posesión acompañado de muchos señores y caballeros. Dios le dé fuerzas para que pueda cumplir con sus obligaciones» (pág. 23).

[18] Cabrera, *Relaciones*, 26 (noticia de 19-VI-1599): «Después que a Rodrigo Vásquez quitaron la presidencia de Castilla, se le ha mandado que no esté a veinte leguas de Madrid, ni vaya a residir a Valladolid donde tiene casas, por lo cual se ha habido de ir a su lugar de Carpio, tierra de Medina de Campo; quieren decir que ha causado esto, haber escrito al Rey, que tenía parecer de teólogos que no se le podía quitar el cargo, sin haber sido primero convencido de culpa. Todos han tenido por riguroso término el que se ha usado con él, porque era muy bien quisto y gobernaba con satisfacción; no se sabe aun los cargos que le han hecho para echarle del Consejo, habiendo S. M. hecho tanto caso de él luego que heredó, y puesto todo el gobierno de estos reinos en sus manos, que aunque se le hacen algunos por el pueblo, de cosas que aconsejó al Rey difunto, que después no se hayan aprobado, no parece bastante culpa para lo que se ha hecho con él, pues debía de aconsejar lo que le parecía que convenía».

[19] Cabrera, *Relaciones*, 39 (noticia de 11-IX-1599): «Murió día de San Bartolomé Rodrigo Vásquez, a quien quitaron la presidencia de Castilla, estando en su lugar del Carpio enfermo de tercianas, al cual sobrevino cierto accidente que tenía de almorranas de que murió».

[20] No sabemos cuándo se estableció esa Junta, en todo caso más tarde de 1592 (año en que Vázquez fue nombrado presidente de Castilla), pero es de suponer que si hubiera propiciado la reforma de mayo de 1597, el propio texto del día 6 lo reconocería, como sí lo reconocerá, respecto a la Cámara, la cédula de 25 de agosto de 1600.

tonces existía, lo que estimo improbable, pues más bien pienso que debió constituirse en el último año de gobierno de Felipe II), interesa destacar aquí sus prescripciones. Existiendo por entonces dos escribanías de Cámara del Consejo de Indias, la de gobernación y la de justicia, se ordena que aquélla desaparezca y se acumule ese despacho de gobernación al del secretario del Consejo. A su vez, la escribanía de justicia es potenciada, al incorporarse a ella «lo que toca a las provisiones de los governadores (que no son juntamente presidentes) y lo de los corregidores y alcaldes mayores, y la persona que le tuviere entrará en el Consejo a leer las peticiones, y lo que le tocare por razón de su oficio, y de los negocios que de nuevo se le aplican».

Con esta reforma queda fortalecido el secretario del Consejo, Juan de Ibarra, y el escribano de justicia, Pedro de Ledesma, nombrado para ese puesto muy poco después, el 8 de junio del mismo año[21]. De modo especial fue potenciado Ibarra, personaje clave en esta reforma preliminar, como lo será en la sustantiva de 1600, que introduce la Cámara, y en la de 1604 que fracciona las secretarías.

Juan de Ibarra, que recibiría el título de secretario en 1585[22], inició su carrera administrativa junto a Pedro de Hoyo, titular de la secretaría de Obras y Bosques. Desaparecido Hoyo, Ibarra es adscrito como oficial al nuevo titular, Martín de Gaztelu, para tras su muerte ser nombrado él mismo secretario de Obras y Bosques. Estamos en 1586, año glorioso para este personaje, que el 15 de octubre se hace con la Secretaría de Indias, sustituyendo a Antonio de Eraso[23], y dos días después con la de Obras y Bosques[24]. Colaboró también con

---

En su introducción, la cédula del 6 de mayo dice: «Aviendo mirado en las cosas tocantes al exercicio del secretario y escrivanos de Cámara del dicho Consejo, me he resuelto en lo siguiente...». No reconoce, pues, ser fruto de una propuesta de esa Junta.

[21] Real, «El Consejo de Cámara de Indias», 47, nota 38.

[22] Título fechado en Monzón el 18 de noviembre de ese año, refrendado por Juan Vázquez de Salazar (AGS, Escribanía Mayor de Rentas, Quitaciones de Corte, leg. 27).

[23] Título fechado en El Pardo el 15-X-1586 y que refrenda Mateo Vázquez (AGS, Quitaciones de Corte, leg. 27): «Por cuanto por muerte de Antonio de Eraso, mi secretario, está vaco el exercicio de la refrendación de los despachos de mi real Consejo de las Yndias, y a mi servicio y al buen expediente dellos conviene proveerle. Por la satisfacción que tengo de la persona, partes y suficiencia de vos, Juan de Ibarra, mi secretario, e tenido por bien de hazeros merced del dicho oficio, para que le useys y exerçays en la misma forma que lo hizo y pudo hazer el dicho Antonio de Eraso en virtud de la cédula mía en que le nombré para ello...».

[24] Título fechado en El Pardo el 17-X-1586 y que refrenda Juan Vázquez (AGS, Quitaciones de Corte, leg. 27): «El Rey. Nuestros Contadores Mayores. Sabed que aviendo vacado por fallecimiento de Martín de Gaztelu el oficio de nuestro Secretario de Obras y Bosques, y acatando lo mucho y bien que Juan de Ibarra nuestro secretario me a servido, y a que después que falleció el dicho Martín de Gaztelu a tenido por mi mandado a su cargo los papeles y negocios tocantes al dicho oficio...»; le nombra «para que tenga cargo y cuydado de los dichos negocios y cosas tocantes a nuestras obras y bosques y de las del Monasterio de San Lorenço el Real que nos fundamos y edificamos cerca de la villa del Escurial».

Granvela y Antonio Pérez[25] y debió gozar de gran predicamento con Felipe II, pues cuando el monarca puso en práctica su política de fraccionar las secretarías únicas que había en varios Consejos, la de Indias siguió indivisa en manos de Ibarra.

La cédula de 6 de mayo de 1597 sitúa a Ibarra como eje funcional del Consejo de Indias[26], con voto consultivo en todos los negocios que no fueren pleitos entre partes. Las consultas que hubieran de ser enviadas al rey serán hechas por Juan de Ibarra o por el escribano de Cámara de justicia, cada uno en la esfera de su competencia, y señaladas por el Consejo, siguiéndose en el trámite las previsiones siguientes:

> «Que estas consultas me las embíe Juan de Ybarra, y aviendo respondido a ellas, buelvan a manos del Presidente para que él diga a las partes que estuvieren presentes la merced que se les huviere hecho, y también el mismo Presidente lo escriva a los ausentes que estuvieren en España, y luego entregue las consultas al dicho Juan de Ybarra para que haga los despachos, y por su mano en cartas firmadas de la mía escriva a los Virreyes, Presidentes y Governadores de las Indias lo que tocare a las partes que estuvieren en sus provincias, para que ellos se lo digan, y les entreguen los despachos que se les embiaren; y lo mismo hará el escrivano de Cámara de justicia de lo que le tocare.
>
> Que las cartas y despachos que vinieren para mí en el Consejo, las abra Juan de Ybarra, y antes que se vean en él (luego en recibiéndolas) las lleve al Presidente, para que tenga entendido lo que contienen y ordene lo que convenga».

Como puede verse el Consejo de Indias queda articulado en cuanto al despacho en una diarquía formal: el secretario y el escribano de justicia. Pero así como éste es mencionado siempre por el cargo (Ledesma todavía no lo era, pero es de suponer que hubiera otro), las referencias al secretario se hacen nominalmente a la persona del titular, Juan de Ibarra, quien con el control de todo lo gubernativo aparece como un personaje revestido de enorme poder en el tránsito de Felipe II a su hijo, y que logrará también ser respetado por Felipe III y por su valido el Duque de Lerma.

---

[25] Lo he demostrado, citando unos billetes de Granvela que se conservan en la Biblioteca Real de Bruselas, en *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., Madrid, 1969; vid. en I, 195, nota 691.

[26] «Que Juan de Ybarra pueda assistir de ordinario en el Consejo por las mañanas y tardes a la hora y en la forma que los demás del Consejo, excepto las horas que se señalaren, para ver y votar pleytos, que éstas se podrá escusar, y lleve al Consejo las cartas y despachos que se recibieren para que se vean allí, y decrete en ellas lo que se resolviere, para que se hagan los despachos que se acordaren».

III. LA FUNDACIÓN DEL CONSEJO DE CÁMARA

A) Recapitulación del proceso precedente

Según hemos dicho, el Consejo de Cámara de Indias fue creado por cédula de 25 de agosto de 1600, dada en Valladolid con ocasión de la visita de los reyes cuando se estaba decidiendo el traslado de la Corte[27]. Por la exposición de motivos de esa cédula, sabemos de la existencia de la junta formada por Felipe II para resolver los problemas del Consejo de Indias, y de su prosecución con Felipe III. Sumarizando lo dicho, es posible esquematizar así el *iter* cronológico de la problemática que dividió al Consejo sobre quién era competente para formular la propuesta de oficios y beneficios hasta la entrada del siglo XVII:

–*Hasta 1570.* Prácticamente todo en manos de los secretarios archiinfluyentes (en especial, Cobos y Francisco de Eraso).

– *Período 1571-1575.* Desde la cédula de 6-X-1571 hasta la muerte de Ovando (8-IX-1575), todo en manos del presidente Ovando.

– *Período 1576-1591.* Reclamaciones del Consejo de Indias para que esas propuestas se hagan conjuntamente por presidente y secretarios.

– *Período 1591-1595.* Desde la cédula de 31-I-1591 las propuestas deben hacerse conjuntamente. Como desde 14-I-1592 (muerte de Moya de Contreras) no hay presidente, los consejeros asumen ellos solos esas funciones sin mayores problemas.

– *Período 1595-1597.* Reactivación del problema y de las discordias. El 4-VII-1595 se hace cargo de la presidencia Paulo de Laguna, quien se encuentra mediatizado por unos consejeros acostumbrados a monopolizar las propuestas.

– *Período 1597-1598.* La cédula de 6-V-1597 potencia las figuras del secretario y del escribano de Cámara de justicia (Ibarra y Ledesma). Con ello la situación del presidente todavía se hace peor. Agravación de la tensión y presumible creación de la Junta por Felipe II. El 13-IX-1598 muere el rey sin haberse resuelto el problema.

– *Período 1598-1600.* Felipe III hereda el problema y renueva la Junta que lo estudia. El 25-VIII-1600 se adopta como solución crear el Consejo de Cámara de Indias. Enlazando con este último período, sabemos que al acceder al trono Felipe III modificó la comisión que estudiaba los problemas del Consejo de Indias, nombrando para ella al Conde de Miranda, a don Cristóbal de Mora, don Juan de Borja, don Juan de Acuña y el licenciado Gonzalo de Aponte, a fin de que «prosiguiesse la plática del dicho assiento y me consultasse lo que a los de la dicha junta pareciesse, como lo hizo». Renovada, pues, la Junta, el rey la amplió acto seguido

[27] He estudiado esta cuestión en «El traslado de la Corte a Valladolid», en *Administración y Estado en la España moderna*, 255-273.

con don Juan de Idiáquez, presidente del Consejo de Órdenes, fray Gaspar de Córdoba, confesor, y los licenciados Pedro Díaz de Tudanca, del Consejo Real, y Agustín Alvarez de Toledo, del de Indias. Se trataba así de una Junta relativamente amplia, compuesta por nueve personas, donde estaban representados tanto los antiguos consejeros de Felipe II (Moura o Idiáquez), como los nuevos personajes amigos de Lerma o del rey (Juan de Borja), con una razonable representación institucional de los Consejos de Castilla, Indias y Cámara de Castilla, que eran los organismos directamente implicados en lo que se pretendía hacer. Estas gentes, tras *muchas conferencias y juntas*, según asegura la cédula, «resolvieron y me consultaron lo que les pareció más conveniente al servicio de Dios y mío, buena administración y despacho de las cosas y negocios que se tratan en el dicho mi Consejo de Indias». En consecuencia, tras haberles oído, el rey dispone mediante cédula de 25 de agosto de 1600 crear el Consejo de Cámara de Indias. De ello se hace eco el cronista Cabrera de Córdoba unos días después:

> «También se ha proveido que haya aquí en el Consejo de Indias tres del mesmo Consejo, que provean con el Presidente todo lo que fuere de gracia y merced, y que se llame Consejo de Cámara, como le hay para lo de Castilla; lo cual hasta agora se proveía por todo el Consejo, de lo cual resultaba mucha discordia entre ellos y emulación, y con esto se remediará. Asimesmo quieren que haya dos veces en la semana junta de algunos del mesmo Consejo, con dos consejeros de Hacienda, para tratar de la de Indias, y juntamente otros de Guerra, que en diferentes días traten de lo que allá se ofrece de esta materia; y para esto se acrecentan dos consejeros más, que sean diez; hasta agora han sido ocho en el dicho Consejo de Indias»[28].

B) La Cédula de 25-VIII-1600

La cédula de 25-VIII-1600 trata de cuestiones varias relativas al despacho de los asuntos de Indias. Se ocupa del propio Consejo, de su presidente, secretario y escribano. También de la Casa de Contratación. Y, sobre todo, crea la Junta de Cámara o Consejo de Cámara de Indias. Vamos pues a examinar el contenido de la cédula, partiendo de esa prescripción fundamental creadora del Consejo de Cámara.

1. *Junta de Cámara y Consejo de Cámara de Indias*

De los quince puntos que componen la cédula, en el primero y más importante se dispone lo siguiente:

> «Que en el dicho mi Consejo de Indias se forme una *junta de Cámara*, como está formado el Consejo de Cámara de Castilla, y que en ella entren el Presidente y tres consejeros del, que mandare nombrar, los que me parece-

[28] *Relaciones*, 83.

> rán más a propósito por su entereza, rectitud y zelo, que juntamente con el secretario Juan de Ybarra, y el que le sucediere o fuere mi voluntad, se junten dos vezes por semana, a horas que no se encuentren con las de los Consejos ordinarios, y que traten y me consulten las provisiones eclesiásticas y seglares que huvieren de hazer para el buen govierno espiritual y temporal de las Indias, y que en todo y por todo se conformen con el estilo y forma que en el Consejo de Cámara de Castilla se guarda y está establecida, assí en las cosas que han de tratar como en la manera de votar, proponer y consultar las provisiones y gracias, declarando que lo que toca a remuneraciones de servicios en que aya alguna contradición, se aya de remitir al Consejo de Indias, para que en él se trate como negocio perteneciente a govierno. (...) Y aunque con aver dicho que se guarde el estilo y forma del Consejo de Cámara de Castilla, pudiera quedar entendido que no ha de intervenir el Fiscal ni ninguna otra persona en esta junta, para quitar toda duda lo declaro assí».

Como puede verse, se ordena la constitución de una Junta de Cámara de Indias compuesta de cinco miembros (presidente, secretario y tres consejeros), a imitación del Consejo de Cámara de Castilla, insistiéndose expresamente en que no entre en ella el fiscal ni otra persona además de las citadas[29].

En cuanto a la creación de una llamada *Junta de Cámara*, nomenclatura cuya rareza ya advirtió Schäfer[30], hay que decir que también cuando se creó el Consejo de Cámara de Castilla la terminología fue oscilante y variable. Se habló así entonces de *la Cámara* o *los de la Cámara*, alternándose esos nombres con los de *Consejo de Cámara* o *Consejo de la Cámara*[31]. Por lo demás, es explicable que al

---

[29] Con todo, si el fiscal debía o no estar presente en la resolución de los asuntos de gracia era cuestión controvertida. Cuando el Conde de Lemos pide al Duque de Lerma en oficio de 1 de abril de 1608 (AGI, Indif. General, 827) que se extinga la Cámara, hace las siguientes consideraciones abogando por la presencia del fiscal:

«Parece también de mucha congruencia que el fiscal se halle en las materias de gracia, para templar con su contradición la liberalidad de los jueces y advertir de algunas cosas importantes a la justa y puntual estimación de los sujetos y servicios que se gratifican en el Consejo de Cámara. Finalmente se les da al Rey y a la república por este camino un defensor y abogado adonde no le tienen, siendo quiçá más necesario en éstas que en las otras causas que se tratan judicialmente, por ser en las materias de gracia muy poderosa la negociación de las partes, y estar más sugetas a latitud y arbitrio que las materias de justicia, y aunque es verdad que a los ministros que nos hallamos en el Consejo de Cámara nos corre obligación de mirar por el fisco, al fin somos juezes, y como vamos essaminando con ánimo igual e indiferente la proporción y méritos de las partes, no podemos desentrañar los fundamentos negativos como el fiscal que los a de inquirir sin otro respeto ni atención, so pena de no hazer bien su oficio, y como hombre que no entiende sino en buscar vidas agenas, está más informado de los defectos de las personas que tienen dependencia del Consejo, y al tiempo de proponerlas para oficios o beneficios pueda alumbrar y dirigir los ánimos de los electores, y esto Señor suele ser de mucho efecto para impedir las elecciones que se yerran por falta de información».

[30] *El Consejo de Indias*, I, 180, nota 1.

[31] F. Walser, *Die spanischen Zentralbehörden und der Staatsrat Karls V. Grundlagen und Aufbau bis zum Tode Gattinaras,* edic. reelaborada y completada por R. Wohlfeil, Göttingen, 1959, 53-54. J. A. Escudero, *El Consejo de Cámara de Castilla y la reforma de 1588*, 470-471.

haberse constituido una *junta* con Felipe II para estudiar estos problemas y proseguirla luego con Felipe III, cuando se procede a separar del Consejo de Indias un grupo de tres consejeros como Consejo de Cámara independiente, entrando en él dos de los que habían pertenecido a la *junta* (Gonzalo de Aponte y Agustín Álvarez de Toledo), a ese precario Consejo constituido con mayoría de miembros de la *junta* se le comience a llamar con el mismo nombre de *junta* o *Junta de Cámara.* En todo caso, tal nombre apenas duró unos meses, pues ya en los nombramientos de camaristas, el 19 de enero de 1601, se hablará del *Consejo de Cámara* o del *Consejo de la Cámara de las Indias*[32].

El nuevo Consejo aparece literalmente extraído del Consejo de Indias. Un presidente, que es el mismo; tres consejeros procedentes de él, e idéntico secretario. La repetición del presidente permite afirmar que la tan traída y llevada pugna entre presidente y consejeros de Indias, por la presentación de propuestas de cargos, se saldó más bien en favor del presidente, por cuanto los tres del recién creado Consejo de Cámara eran lógicamente más manejables que el mayor número de los que componían el Consejo de Indias[33]. Como consejeros de Cámara fueron nombrados ese 19 de enero de 1601 tres personas: los dos que habían figurado en la junta (Agustín Álvarez de Toledo y Gonzalo de Aponte), más Molina de Medrano[34].

---

[32] *Vid.* nota 34.

[33] En el ya citado escrito de Lemos a Lerma, de 1-IV-1608, abogando por la supresión del Consejo de Cámara, subraya el Conde su honestidad y desinterés recordando que él personalmente controlaría mejor las propuestas de cargos y beneficios con pocas personas (Consejo de Cámara) que con muchas (Consejo de Indias): «Presupuesta la juridición que Su Md. me a dado para determinar las diferencias que ubiere entre ellos, mejor me estava a mí tenerlos divididos y repartida la negociación, pues desta manera es verisimil que bivan más dependientes de mí, y como quiera que sea en las materias de gracia, se amaña mejor el Presidente a negociar con pocos que con muchos, pero no permita Dios que yo sea tan ruín y tan infiel al Rey nuestro señor que ponga en primer lugar mis intereses y respetos».

[34] Copia del título de Álvarez de Toledo (AGI, Indiferente General, 827):

«El Rey. Por quanto entre otras cosas que havemos mandado ordenar y proveer para la buena expedición y orden y govierno de los negocios del nuestro Consejo de las Indias, havemos acordado que aya de aquí adelante nuestro Consejo de Cámara, como le ay en Castilla. Por la presente, acatando la suficiencia, fidelidad y buenas cualidades que concurren en vos, el licenciado Agustín Albarez de Toledo, del dicho nuestro Consejo de las Indias, y entendiendo que así cumple a nuestro servicio, es nuestra merced que agora y de aquí adelante por el tiempo que nuestra voluntad fuese, seais uno de los del dicho nuestro Consejo de la Cámara de las Indias, y como tal despacheis y determineis, libreis y señaleis, los negocios, cartas y provisiones que se ofrecieren y huvieren de despachar y determinar, librar y señalar, tocantes a ella, y que gozeis de las honras, gracias y prerrogativas y otras cosas de que gozan, pueden y deben gozar los del nuestro Consejo de Cámara de Castilla, y que ayais y lleveis de salario en cada un año 50.000 maravedís, que es el mismo salario que ellos llevan.

Y mandamos a los nuestros contadores de la nuestra Contaduría Mayor de Hazienda que os los libren en la nómina y en el pagador de los ministros de mis Consejos desde el día que tomáredes la posesión del dicho nuestro Consejo de la Cámara de las Indias en adelante, para que se os paguen por la orden y a los tiempos y plazos que se pagan los salarios de los dichos ministros, y que asienten el traslado de esta nuestra cédula en los nuestros libros que ellos tienen, y os la

Por lo demás es de subrayar la insistencia en que la Cámara de Indias se constituya y funcione a imagen de la de Castilla: *que en todo y por todo se conformen con el estilo y forma que en el Consejo de Cámara de Castilla se guarda y está establecida.* A consecuencia de ello, y para que la Cámara de Indias conociese esa praxis que habría de seguir, la Cámara de Castilla redactó un memorial autoexplicativo[35], que curiosamente nos servirá también a nosotros para saber como funcionaba la propia Cámara castellana. De ese memorial interesa destacar el sueldo de 50.000 maravedís al año que se paga a los consejeros camaristas de Castilla, que también se aplicará a los de Indias[36], así como la fijación de dos días de trabajo por las tardes[37]. El memorial fue acompañado de un parecer adjunto, probablemente redactado por Sebastián de la Vega, oficial del secretario Ibarra[38], declarando superfluas algunas prescripciones de la Cámara castellana a la vista de su aplicación en Indias, y proponiendo un fortalecimiento de las facultades del único secretario que en ese Consejo de Indias había.

2. *El secretario y el escribano de Cámara*

Como ya advertimos, la reforma de Felipe III en 1600 enlaza con la hecha en el Consejo por su padre tres años antes. Y ello tanto por hacer pivotar el organismo sobre los dos ejes, paralelos pero de rango desigual, del secretario y del escribano de Cámara de justicia, como por la inusitada consideración institucional que se otorga a Juan de Ibarra, titular de la secretaría.

En la Junta de Cámara el secretario Juan de Ibarra mantiene el voto consultivo que para el Consejo de Indias le otorgó la cédula de 6-V-1597, justificándose ahora por esa llamativa consideración que la cédula de 1600 le reconoce: «pues sus advertimientos podrán ser útiles y convenientes por la noticia que tiene de

---

buelban originalmente para que la tengais y lo en ella contenido aya efecto. Fecha en Villacastín a 19 de enero de 1601 años. Yo el Rey. Por mandado del Rey nuestro señor. Dn. Luis de Salazar. Señalada del Conde de Miranda. Dn. Alonso de Agreda y Dn. Juan de Acuña.

En dicho día y en iguales términos se despacharon otros a los lizenziados Molina de Medrano y Gonzalo de Aponte».

[35] *La orden que se tiene en el Consejo de la Cámara* (de Castilla) *es la siguiente.* Ver Schäfer, *El Consejo de Indias*, I, 181-182.

[36] N.º 2 de la Real Cédula: «Y pues la ocupación de los tres consejeros que se eligirán para esta junta de Cámara, será mayor por la assistencia della, mando se les acreciente el salario en la misma cantidad que se da a los consejeros de Cámara de Castilla, pues vienen a ser yguales en el peso y obligación».

[37] La Cámara de Castilla se reunía los lunes y miércoles por la tarde. La Cámara de Indias se juntará «dos vezes cada semana a horas que no se encuentren con las de los Consejos ordinarios» (RC, n.º 1). Por su parte, según dispone el n.º 8 de la cédula, el Consejo de Indias se reunirá por la mañana dos días para asuntos de gobierno, otros dos para hacienda y otros dos para justicia, y además de ello tres tardes semanales. Así pues la Cámara de Indias habría de reunirse dos tardes de aquellas en las que no había Consejo.

[38] Así lo cree Schäfer, *El Consejo de Indias*, I, 183.

las personas y de sus méritos y partes, estando a su cargo los papeles y informaciones; y así aunque se muden el presidente y consejeros, podrá dar mucha luz a los que entraren de nuevo» (n.º 1). Ibarra acumula todas las consultas tocantes a la Junta con las de gobernación del Consejo que tenía de antes, debiendo poner él de su mano los pareceres y la fecha, para remitirlos luego al monarca. A su vez, las provisiones de gobernación tocantes al escribano de Cámara de Justicia, es decir, las de gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, se tratarán también en la Cámara, teniendo presente que «en el entretanto que no se le diere equivalente recompensa desto al secretario Pedro de Ledesma, se haga en esta parte lo que se solía hazer con él en el Consejo antes de darle título de secretario» (n.º 3).

El secretario Ibarra controla la Junta o Consejo de Cámara, pero controla también el despacho del Consejo de Indias a través de la única secretaría. En este sentido la cédula de 1600 le trata como persona imprescindible que debe estar en todo y atender todo[39], reservándole también la facultad especial, concedida tres años antes, de abrir él solo los despachos dirigidos al Consejo. Es decir, que en vez de seguir la práctica antigua, conforme a la cual esos despachos solían ser abiertos en presencia del Consejo, se faculta al secretario para que él solo lo haga antes, remitiéndolos al presidente con relación sumaria de su contenido. Semejante novedad podía ciertamente justificarse en ahorrar tiempo y acelerar la gestión[40], pero es evidente que fortalecía al secretario, que era quien en solitario primero se enteraba de todo, y facilitaba la buena información del rey al margen del Consejo.

3. *Otras previsiones y reformas*

En lo relativo al presidente se dispone que, si no puede acudir al Consejo y tuviere consultas pendientes de verse en él, las remita al consejero más antiguo

[39] «La intervención y assistencia del dicho secretario Juan de Ibarra, y del que le sucediere en su oficio, la tengo por conveniente y necessaria en los Consejos de mañana y tarde, y por esto declaro que pueda assistir a todos sin salir fuera, aunque se trate de ver pleytos de partes, como no se halle alborotarlos, y que el voto consultivo le quede en el Consejo y en la junta en las cosas y en la forma que se le concedió mi padre que aya gloria» (n.º 5).

[40] «La orden que mi padre dio para que todos los despachos de las Indias viniessen a manos del secretario y él los abriesse, y después de vistos los llevasse al Presidente, tengo por muy conveniente, justa y necessaria, porque se viene a ganar tiempo, y de llevar y abrirlos en Consejo, como dizen se solía hazer, se siguiría lo contrario, sucediendo muchas vezes venir los correos en días de vacaciones, fiestas o de noche, o a horas extraordinarias en que no se podría juntar el Consejo para solo aquel efecto, demás de que no es bien ocupar en esto el tiempo que es menester para los negocios ordinarios, pues siendo tantos los despachos que vienen de las Indias, se perdería mucho en abrirlos, fuera de que sería impossible verse luego, y con que el secretario lleve al Presidente relación sumaria de lo que contienen (como le mando que lo haga) podrá el Presidente ordenar se vean, conforme a la calidad y importancia de los negocios; y mando que el Presidente me avise lo que contienen los despachos y las nuevas que vinieren, y que no lo haga el secretario si ya el Presidente no se le cometiere. Y ordeno que siempre que el dicho secretario fuere a dar quenta y relación al Presidente de los dichos despachos, o de otros negocios de su oficio, le oyga luego sin hazerle esperar ni perder el tiempo en yr y venir, aviéndole menester tanto para acudir a las cosas de su oficio». (n.º 6).

cerradas y selladas, a fin de que sean examinadas por el organismo y luego entregadas al secretario para que formalice los despachos (n.º 7). El Consejo, por su parte, incrementará el número de los consejeros de diez a doce, distribuyéndose ellos en salas (n.º 13), y velará por el cumplimiento de las Ordenanzas que deberán ser leídas públicamente al menos una vez al año (n.º 12). Por otra parte se dispone que, cuando se traten asuntos de guerra, lo que habrá de hacerse por las tardes de días extraordinarios, a fin de que no coincidan con los otros, asistirán con los de Indias dos consejeros de Guerra (n.º 10), creándose así la Junta de Guerra de Indias. Y también se hace referencia a cierta junta, la Junta de Hacienda, que despachaba en la posada del presidente de Indias los negocios financieros, compuesta del mismo presidente y secretario, con dos presuntos expertos (Agustín Alvarez de Toledo y Molina de Medrano), la cual debe proseguir con su actividad (n.º 11).

Hay finalmente una referencia a la Casa de Contratación de Sevilla, en la cual se producen muchas sustituciones en los oficios de contador, tesorero y factor, ordenándose al Consejo no dé licencia a los oficiales propietarios para abandonar sus oficios, si no es por motivo urgente, y haga retornar a los ausentes (n.º 14).

IV. EL DESDOBLAMIENTO DE LAS SECRETARÍAS DEL CONSEJO Y CÁMARA

Al mediar la primera etapa de nueve años del Consejo de Cámara de Indias, hubo una importante reforma que afectó tanto a ese Consejo como al propio Consejo de Indias. Tal reforma fue la que llevó a cabo una real cédula fechada en Valladolid el 31 de diciembre de 1604, que dispuso el desdoblamiento de la hasta entonces única secretaría del Consejo y única secretaría de la Cámara, servidas ambas, como sabemos, por Juan de Ibarra. Su motivación enlaza con el papel predominante del secretario Ibarra, uno de los pocos personajes que alcanzaron predicamento con Felipe II y lo mantuvieron con su hijo Felipe III. Porque es el caso que por pretender él ser nombrado consejero del Consejo de Cámara y del Consejo de Indias, es decir, por una apetencia estrictamente personal, se produjo la vacante en las dos secretarías y con ello una auténtica revolución institucional. Así, al desdoblarse cada una de ellas se pasó de un único nombre –Ibarra– a cuatro nuevos: el ya conocido Ledesma, Hoa u Hozes, Ruiz de Contreras y Tobalina.

Hasta 1604 en el Consejo de Indias la secretaría había sido siempre única, y al fundarse el de Cámara este Consejo recibió el mismo secretario. Por ello cuando junto a ese único titular aparece otro secretario, ello no significa que se haya producido una duplicación o desdoblamiento de la secretaría, sino que nos encontramos con un indivíduo a quien se ha otorgado el título de *secretario del rey* y que desempeña allí funciones diversas. Como ha recordado Schäfer[41], en la historia

[41] *El Consejo de Indias*, I, 198.

del Consejo de Indias hasta entonces eso había sucedido en dos ocasiones: en tiempos de Cobos con el secretario Juan de Samano[42], quien actuó como sustituto, y en tiempos de Ibarra con el secretario Pedro de Ledesma, quien, como sabemos, desempeñó la escribanía de Cámara de Justicia en el Consejo de Indias.

Tras haber consultado al Consejo de Indias, la real cédula de 31-XII-1604 dispuso que hubiera «quatro secretarios míos de governación y Cámara de mis Indias Occidentales, y un escrivano de Cámara para los negocios de justicia», y que de esos cuatro secretarios, «los dos dellos sirvan y assistan en el dicho mi Consejo de Indias, y los otros dos en el de la Cámara» Conviene así tener presente que esa real cédula, que se autocalifica de *Orden* para la expedición y despacho de los negocios de Indias, y que ha generado cierta confusión en los especialistas[43], está reformando al tiempo dos Consejos distintos; que cuando se refiere a los secretarios *de governación* trata de los del Consejo de Indias, y que cuando hace referencia a los secretarios *de Cámara* se refiere a los del Consejo de Cámara de Indias, aplicándose en cada Consejo un secretario al distrito del Perú[44] y otro al de Nueva España[45]. Como ordenaba la cédula, los titulares fueron nombrados ese mismo día último del año. Cabrera de Córdoba lo registró poco tiempo después:

> «Han hecho cuatro secretarios de la negociación de Indias que tenía Juan de Ibarra, al cual han dado 4.000 ducados de renta y hecho consejero de Indias, y le dejan la secretaría de los bosques; a Pedro de Ledesma, secretario de Cámara del Pirú, a Gabriel de Hozes del gobierno, a Juan Ruiz de Contreras, secretario de Cámara de la Nueva-España, y a Andrés de Tobalina del gobierno, con 300.000 maravedises cada uno de salario»[46].

---

[42] Título de secretario de Indias fechado en Gante el 27 de septiembre de 1556. Lo refrenda Francisco de Eraso. AGS, Quitaciones de Corte, leg. 29.

[43] Que yo sepa, el 31 de diciembre de 1604 se fechan dos textos: la *Orden* general y las cédulas que nombran los cuatro secretarios y que aparecen previstas en esa *Orden* («y los dichos quatro secretarios he mandado nombrar por cédulas mías de la fecha desta»). Ahora bien, lo que se llama *Orden* es en realidad la disposición legal que crea las cuatro secretarías y dispone el reparto de asuntos y forma de trabajo. Es decir, la *Orden* es una real cédula, como el propio texto reconoce al citar las otras cédulas de los nombramientos («he mandado nombrar por cédulas mías de la fecha *desta*», es decir, *de esta cédula*. Que la *Orden* es una real cédula parece claro, pues la edición que recoge la cédula de 1597, la de 1600 que crea la Cámara, esta *Orden* y la cédula de 1609 que extingue la Cámara (y que también se llama *Orden*), lleva el título general de *Ordenes que se han dado*. Por eso me parece equívoca la referencia de SCHÄFER, quien, tras tratar de la creación de las cuatro secretarías, dice que «ya en 31 de diciembre de 1604 *sale también* la Instrucción para los cuatro secretarios nuevos y el Escribano de Cámara de Justicia» (*El Consejo de Indias*, 200; subrayado mío), como si además de la cédula de creación de las secretarías hubiera otro documento que fuera la *Instrucción*. En su artículo sobre *El Consejo y los secretarios*, GARCÍA-GALLO toma literalmente la referencia del autor alemán y se hace eco también confusamente de esa *Instrucción*. En resumen, *Cédula* (de 31-XII-1604) y *Orden* es la misma cosa. Y eso mismo es lo que los dos autores citados llaman *Instrucción*.

[44] Con sus cinco Audiencias de Lima, Charcas, Quito, Santa Fe y Panamá, más una sexta tras la restauración de Chile.

[45] Con sus cinco Audiencias de México, Guadalajara, Guatemala, Santo Domingo y Filipinas.

[46] *Relaciones*, 235.

El antiguo secretario Juan de Ibarra se convirtió en consejero del Consejo de Indias y del Consejo de Cámara[47], y logró retener la importante secretaría de Obras y Bosques que había logrado en 1586. En cuanto al aparato de despacho, el Consejo de Indias queda configurado con una tríada de dos secretarios de gobernación y un escribano de Cámara, mientras el Consejo de Cámara tiene sus dos secretarios. La real cédula atiende primero a los dos secretarios de gobernación, y luego pasa a los dos del Consejo de Cámara, cuyas competencias aparecen así:

> «A cargo de los dos Secretarios de la Cámara han de estar todos los negocios tocantes a las materias ecclesiásticas y seculares que se tratan y trataren en ella, dividiéndose entre los dos por provincias, en la misma forma que se ha dividido y declarado entre los dos Secretarios de govierno del Consejo, y han de hazer en sus oficios los despachos y consultas, y todo lo demás que allí se resolviere y acordare, con la puntualidad, cuydado y secreto que conviene, y se fía dellos, y su asiento ha de ser en la Cámara, consecutivo con el de los consejeros»

En cuanto a los títulos dados a quienes reciben oficios o beneficios, se dispone su envío a través del presidente, con constancia y registro en el Consejo de Cámara[48]. A su vez, las cartas y despachos seguirán este trámite:

> «Los pliegos y caxones de cartas y papeles que vinieren de las dichas Indias Occidentales y islas para mí en el dicho Consejo, o en manos de los dichos dos Secretarios del, los recivirán ellos, cada uno los que le tocaren, y sin abrirlos, assí como vienen, se llevarán al Consejo para que se abran en él y se entreguen por inventario al Secretario a quien pertenecieren, para que se lean allí luego, aviendo tiempo para ello, y no lo aviendo las lleve a su casa y oficio para reconocerlas y hacer sacar relaciones sumarias de lo que contienen, y bolverlas al Consejo para que se vean en él con más noticia de la calidad e importancia que tuvieren, y más brevedad, quando el Presidente lo ordenare, y si vinieren algunos correos o despachos en días de vacaciones, o otros en que no huviere Consejo ordinario, o a horas extraordinarias, el Secretario que recibiere los despachos acuda luego al Presidente con ellos, para que le ordene lo que ha de hazer sin abrirlos sin su orden».

Es posible, como cree García-Gallo[49], que los secretarios del Consejo de Indias tuvieran atribuidas más funciones en la *Orden* (para él *Instrucción*) de 1604 que en las Ordenanzas de 1571. Lo que sí es seguro es que el paso del poderoso y

---

[47] Título, fechado en Valladolid el 20-XI-1604, refrendado por Juan de Amezqueta, en AGS, Quitaciones de Corte, leg. 27.

[48] «Los títulos y presentaciones de los proveydos en oficios y beneficios ecclesiásticos y seculares que estuvieren en las Indias, se embiarán con cartas mías a los virreyes, presidentes o governadores en cuyo distrito estuvieren los proveydos, para que por su mano los reciban, como está ordenado, y se llevarán a la Cámara los avisos del recibo destos despachos».

[49] *El Consejo y los Secretarios*, 786.

único secretario Ibarra a los cuatro de ahora comportó un debilitamiento del oficio, manifiesto por ejemplo en que perdieron la facultad concedida antes a Ibarra de abrir en solitario los despachos sin la presencia del Consejo. Ya no valen ahora los argumentos de ahorrar tiempo, con lo que se ve que lo que realmente importaba antes era dar un marco institucional a la prepotencia de Ibarra y no cualesquiera otras razones técnicas. Tras esa referencia a los secretarios de Cámara, que sigue según dije a la de los secretarios de gobernación, el texto dicta algunas normas aplicables a ambos, relativas al desempeño del oficio[50], a las sustituciones[51], y, de manera más prolija, al régimen de despacho de las consultas, en las que se insiste que los secretarios escriban de su mano las propuestas y cada uno las remita en secreto al rey[52]. Concluye la real cédula ocupándose del escribano de Cámara y sus funciones.

En cuanto a la provisión de las secretarías, Schäfer informa que los candidatos eligieron las plazas, prefiriendo el distrito del Perú al de Nueva España, y, dentro de un mismo distrito, la Cámara al Consejo. De esta suerte, el primero que eligió, Ledesma, se adjudicó la Secretaría de Cámara del Perú; el segundo, Hoa, la de Gobierno del Perú; el tercero, Contreras, se quedó con la Secretaría de Cámara de Nueva España; y el último, Tobalina, fue a parar a la de Gobierno de Nueva España[53].

---

[50] «Han de servir por sus personas los dichos quatro Secretarios sus oficios, haziendo relación cada uno en el Consejo que me sirviere de los negocios que llevare, y leyendo las cartas y peticiones que le tocaren, y decretando lo que se acordare y resolviere para hazer conforme a ello los despachos o consultas que conviniere».

[51] «Y quando alguno de los dichos Secretarios estuviere con falta de salud o otro justo impedimento, el otro su compañero suplirá por él en todo lo que le tocare, sin que entre oficial ninguno en el Consejo ni en la Cámara, ni en las juntas, para esto ni para otra cosa, si no fuere llamado».

[52] «Todas las consultas que se acordaren, así en el Consejo como en la Cámara y en las otras juntas, de los negocios que se trataren en ellas, las harán los dichos Secretarios, y las del Consejo y de las juntas que tocaren a los Secretarios de Govierno que requieren secreto, las escrivirán de su mano, para que le aya; y en las que fueren de partes pornán los pareceres del Consejo de su mano, aunque la relación de ellas vaya de mano de oficial confidente; y en las de la Cámara se guardará la misma orden, advirtiendo que las que se hizieren proponiéndome personas ecclesiásticas y seculares, assí para cargos y oficios como para obispados y prebendas y beneficios ecclesiásticos, las han de escrivir de su mano los dichos Secretarios de la Cámara, sin fiarlas de oficiales, guardando en su poder y a recaudo los decretos y minutas que tocaren a esto. Y aviéndose señalado todas en los Consejos donde se huvieren acordado, y puesto allí la fecha dellas, me las embiarán luego los dichos Secretarios, cada uno las que le tocaren, con mucho secreto, y sin que las partes tengan noticia dello, y con lo que yo mandare responder a ellas se bolverán al Presidente, y él dirá al Consejo que las acordó y a las partes las resoluciones que yo mandare tomar, y luego las entregará al Secretario a quien pertenecieren para que haga los despachos y las guarde a buen recaudo y con secreto».

[53] *El Consejo de Indias*, 201.

V. LA SUPRESIÓN DEL CONSEJO DE CÁMARA

A) La situación a partir de 1605

A Juan de Ovando, muerto en 1575, le siguieron en la presidencia Antonio de Padilla, de 1579 a 1580; Hernando de Vega, de 1584 a 1591; Pedro Moya de Contreras, de 1591 a 1592, Pablo de Laguna de 1595 a 1603, y Pedro Fernández de Castro, Conde de Lemos, desde abril de este último año[54]. Al iniciarse 1605, por consiguiente, cuando se acaba de producir el desdoblamiento de las secretarías de los dos Consejos, en el de la Cámara de Indias el presidente es el Conde de Lemos, y los secretarios son Pedro de Ledesma en Perú y Juan Ruiz de Contreras en Nueva España.

Al compás de estos cambios, el Consejo de Indias acentúa su decadencia y postración. De los asuntos de gobernación se le habían sustraído los militares y fiscales, que habían pasado a las Juntas de Guerra y Hacienda[55], mientras todo lo relativo a la provisión de oficios y beneficios quedaba en manos del Consejo de Cámara.»Con ello, *como ha escrito García-Gallo*[56], el en un principio omnicomprensivo Consejo de Indias quedó reducido en su Sección de gobierno a asuntos de reducida importancia y en todo caso de escaso volumen». Se dio, pues, una grave descompensación entre un Consejo de Cámara sobrecargado de competencias y trabajo, y otro de Indias con muy pocas atribuciones. Para advertir ese desequilibrio basta examinar una *Relación* que incluyo en el Apéndice I, hecha por Antonio León Pinelo con ocasión del restablecimiento del Consejo de Cámara en 1644, en la que retrospectivamente sistematizaba lo que había corrido por ambos organismos.

La reacción del Consejo de Indias se proyectó en los dos frentes donde había perdido competencias, es decir, en las Juntas y en el Consejo de Cámara. En lo relativo a las Juntas, al iniciarse el siglo el Consejo de Indias formalizó sus reparos sobre ellas en una consulta que fue respondida con escasas contemplaciones: «Háganse las Juntas, como lo tengo mandado, en Palacio en días y horas que no se falte al Consejo, y no haya en esto más dilación, y cuando las Juntas se hubieren comenzado y se fueren continuando, podrá el Consejo representarme lo que se le ofreciere». Ahora bien, como observó Schäfer[57], la Junta de Hacienda había languidecido y dejó de reunirse, con lo que ya en aquel año 1605, tras el desdoblamiento de las secretarías, o no existía o estaba a punto de fenecer[58]. Quedaba la Junta de Guerra de Indias, y quedaba lógicamente el

---

[54] SCHÄFER, *El Consejo de Indias*, 352.

[55] Sobre la concurrencia del Consejo de Cámara y la Junta de Guerra en el tema de las consultas de oficios, véase el documento que incluyo en el Apéndice II.

[56] *El Consejo y los secretarios*, 792.

[57] *El Consejo de Indias*, I, 205-206.

[58] Según BALTAR esa Junta desapareció en 1606 (*Las Juntas de Gobierno*, 529).

Consejo de Cámara, objeto del segundo frente reivindicatorio del Consejo de Indias. El desenlace de esta pretensión habría de plasmarse en otra real cédula: la de 16 de marzo de 1609.

B) Los memoriales del Conde de Lemos

En la tensión y forcejeo entre el Consejo de Indias y el Consejo de Cámara, el presidente, por ser el mismo, se convertía en árbitro natural. Así las cosas, el Conde de Lemos dirigió una representación al monarca, complementada por otra al Duque de Lerma el 1 de abril de 1608[59], en la que pedía la *reformación de consejeros y secretarios, y la unión de los Consejos*; es decir, la reducción del número de consejeros y secretarios y la supresión del Consejo de Cámara.

Es curioso hacer notar, por de pronto, que el presidente Lemos utilizó en 1608 para pedir la supresión de la Cámara el mismo argumento general que nueve años antes había utilizado el cronista Cabrera de Córdoba para justificar su introducción. Según vimos[60], el cronista hacía referencia en 1600 a que todo se llevaba por el Consejo de Indias, lo que provocaba conflictos entre los consejeros que habrían de cesar con la erección de la Cámara («... lo cual hasta agora se proveía por el Consejo, de lo cual resultaba mucha discordia entre ellos y emulación, y con esto se remediará»). Lemos a su vez proponía a Lerma en 1608 que no hubiese más que un Consejo: «Cada vez que pienso en la resumpción del Consejo de Cámara, me parece más conveniente al servicio de Su Md. y bien de los negocios que se junten las materias y no aya más que un tribunal, que es de grandísima importancia para la paz y unión de los ministros, de cuyas emulaciones y discordias suelen seguirse los inconvenientes que V. E. save».

En la representación de Lemos, además de encarecer como ya dije su propia buena fe y la conveniencia de que el fiscal actuara en materias de gracia[61], se hacía referencia al descrédito de un Consejo de Indias al que los consejeros de Órdenes no querían ir y del que sus miembros pugnaban por ser trasladados al de Castilla. Tras esto el presidente aborda los que resultan ser sus argumentos específicos y más técnicos, relacionados con el problema del número de consejeros y con la inacción del mismo Consejo de Indias. En cuanto a lo primero, rey y valido habían previsto al parecer reducir a ocho el número de consejeros de Indias, sumando los de gobierno y Cámara. Ello, según Lemos, comportaba su-

[59] No conocemos la que envió al monarca ni su fecha exacta, pero sabemos de su existencia porque Lemos hace referencia a ella en la remitida a Lerma, que sí ha llegado a nosotros (AGI, Indiferente General, 827). Así Lemos escribe a Lerma: «Bien creo que por estas razones y las demás que digo en una consulta mía (que tiene alla Su Md)...».

[60] Texto correspondiente a la nota 28.

[61] Véanse notas 33 y 29.

primir el Consejo de Cámara, tanto por el hecho de que con pocos consejeros serían más temibles las connivencias de colegiales en la propuesta de cargos[62], como porque con la mitad de aquéllos, que constituirían el bloque de gobierno, es decir, el Consejo de Indias, y habida cuenta del escaso número, no se podría mantener un organismo en el que inevitablemente faltarían unos u otros a las sesiones[63]. Si a esto se suma lo poco que tenía que hacer el Consejo de Indias y el mucho trabajo pendiente del Consejo de Cámara[64], la solución única era la integración de la Cámara en un único Consejo de Indias[65]. Para ello, pensando en un cuerpo futuro de ocho consejeros, habría que prescindir de los cuatro sobrantes, proponiendo Lemos que dos se jubilen y otros dos acudan a prestar servicio en la Casa de Contratación y en el Consejo de Castilla. Los secretarios, a su vez, pasarían de cuatro a dos, uno por cada distrito, mediante amortización de las plazas que fueren vacando.

[62] «También es cosa llana que se le quebrantan las fuerças a la negociación acrecentándose el número de los juezes, pues en ocho es dificultosa de granjear la mayor parte, y en quatro o cinco tiene gran facilidad, y de ambas cosas tengo vastante experiencia para suplicar a V. E. que pondere con atención este inconveniente, y Dios nos libre señor de que acierten a ser consejeros de Cámara dos colegiales de un mismo colegio, y de que otro respeto de amistad o ambición los confedere, y entre ocho y nueve que serán los del govierno con el Presidente, raras vezes o nunca se vendrán a concordar los que son menester para hazer esta pandilla».

[63] «En efeto, señor, si Su Md. y V. E. van con ánimo de reducir a ocho los consejeros, viene a ser consequencia forçosa la resumpción del Consejo de Cámara. Porque los consejeros de govierno que en este caso quedarían son quatro, y siendo verisimil que no siempre puedan todos acudir a los consejos de las tardes, que son tres cada semana, algunas vezes concurrirían en el Consejo solo dos u tres, y esto sería de inconveniente porque entonces suelen tratarse confirmaciones de oficios vendidos y otros espedientes de muchas sustancia, a cuyas resoluciones no es razón que se hallen menos que cinco u seis juezes, y aunque a esto podría responderse que los consejeros de Cámara concurran con los consejeros de govierno, hariaseles de mal y justamente porque mediante la ocupación del Consejo de Cámara que se tiene en diferentes días, vendrían a travajar casi todas las tardes y mañanas sin interpolarse los tres días de descanso que gozan oy los unos y los otros, y éste sería muy gran travajo».

[64] «A esto se junta lo poco que ay que hazer en el Consejo de govierno, pues acavadas unas residencias y visitas que oy están pendientes (y en todo el mes de mayo se abrán despachado) no le queda ocupación. Y en el Consejo de Cámara aunque nos emos dado mucha prisa tenemos oy 300 negocios, antes más que menos, y al paso que llevan no se despacharán muy fácilmente, porque en dos días cada semana que están diputados para su negociación, a dos oras por día, no es mucho que vayan a paso lento los negocios, y el perjuicio que desto se les sigue a los negociantes es muy grande, tanto más en tiempo de flotas y armadas, que cada día querrían meter peticiones en el Consejo para tratar de sus pretensiones y despachos».

[65] «Todo esto se remedia con que estas materias buelvan al Consejo de govierno, donde hallarán espediente fácil y ordinario por el curso cotidiano, que al fin el Consejo de govierno despacha cada día tres oras por la mañana y dos por la tarde, los lunes, miércoles y viernes, y por buena prisa que se dé el Consejo de Cámara a despachar los negocios, no puede traer tan holgado y corriente su despacho».

C) R.C. 16-III-1609: Supresión de la Cámara

Casi un año tardó en surtir efecto el memorial de Lemos a Lerma. Meses antes del término de su gestión de Presidente de Indias, en el mismo 1609 en que abandonó el cargo al ser designado virrey de Nápoles, una cédula de 16 de marzo suprimía el Consejo de Cámara, adoptando también algunas medidas complementarias –la reducción de consejeros y secretarios– y decidiendo el mantenimiento de la Junta de Guerra de Indias[66].

La cédula comienza recordando el establecimiento de la *Junta de Cámara*, a la que sigue llamando así, para evocar, en la exposición de motivos, una experiencia de gobierno que ha resultado insatisfactoria[67]. Ya en la parte dispositiva, tras ordenar la reducción a ocho del número de consejeros, volviendo al estilo antiguo mediante el sistema de ir amortizando las plazas vacantes, ordena la extinción de la Cámara:

> «Que la dicha junta de Cámara de Indias se extinga desde luego, y no la aya ni se tenga más de aquí adelante, y que todas las provisiones eclesiásticas y seglares de los negocios y materias que en ella se tratan, se reduzgan y buelvan al Consejo, excepto los que adelante se dirá, y para que se traten, resuelvan y despachen en el Consejo como se solía hazer, mas que los consejeros de Cámara que ay al presente, gozen de los cinquenta mil maravedís de salario que les están señalados, entretanto que no fueren promovidos a mayores plaças o les hago merced equivalente».

Las cuatro secretarías quedaron reducidas a dos: Perú (con Tierra firme, Nuevo Reino de Granada y Chile) y Nueva España (con Filipinas, Guatemala e Islas de Barlovento). La amortización de las secretarías debía hacerse en el seno de cada distrito, para que de las dos de Perú y de las dos de Nueva España (de gobierno y Cámara) quedara solo una a costa de la primera vacante que se produjese. Entretanto eso sucedía, eran adoptadas algunas medidas de carácter transitorio[68]. Por otra parte, como hemos dicho, y en base también a una expe-

---

[66] Esta Junta ha sido estudiada por J. C. Domínguez Nafría, «La Junta de Guerra de Indias», en *Temas de Historia Militar*, Congreso de Historia Militar, Zaragoza, 1988, I, 81-115. Sobre ella, vid. también Baltar, *Las Juntas de Gobierno*, 504-529, y Sánchez González, *Las Juntas ordinarias*, 105-118.

[67] «Y porque aviendo esperimentado esta forma de despacho, y la que se tenía en el dicho mi Consejo antes que se formasse la dicha junta de Cámara, y la unión, anexión y dependencia que tienen y requieren las materias de gracia con las de govierno y Estado, y lo que conviene se traten, resuelvan y se me consulten por unas mismas personas para su mayor inteligencia y mejor y más breve expedición y despacho, aviéndolo mirado y considerado con la atención que obliga la materia, con mucho acuerdo y deliberación, he resuelto lo siguiente».

[68] «Que entretanto que se juntan las secretarías, como está dicho, los secretarios de la Cámara sirvan sus oficios en el Consejo como se hazen al presente en la Cámara, hallándose en él solamente a las materias que les tocaren, y no más. Para las quales vos el Presidente señalareys desde luego un día fixo cada semana para que en el mañana y tarde se trate dellas. Y quando los negocios fueren tantos que requieran más tiempo, se podrá hazer alguna de las dos tardes que quedan de

riencia que aquí sí era satisfactoria, se ordena el mantenimiento de la Junta de Guerra de Indias[69].

El resto de las prescripciones de la cédula encarecían que se presentara para oficios y beneficios a personas de calidad y virtud, y, adoptando la forma típica de las instrucciones a cargos de la Administración, ponderaban la importancia del secreto, la necesidad de no presentar a parientes y no dejarse influir por la parcialidad de proceder del mismo pueblo o pertenecer a un mismo colegio, el mantenerse alejados de los pretendientes y el ser grato y cortés con los negociantes.

La reforma de 1609 significó, en fin, la supresión de la Cámara, el fortalecimiento del Consejo de Indias y la confirmación de la Junta de Guerra. Como símbolo final del poderío recobrado del Consejo, del afianzamiento de la Junta y del protagonismo de aquel Juan de Ibarra que había condicionado tantas cosas, es de recordar que cuando el rey aprobó la propuesta del emprendedor Conde de Lemos en 1604, de que hubiera en el Consejo de Indias algunas plazas de capa y espada, con la posibilidad así de disponer de expertos militares que luego pudieran pasar a la Junta de Guerra[70], el primero de los nombrados fue aquel viejo secretario Ibarra que el mismo año se convertía en ilustre consejero.

Consejo, quedando la otra para despachar las peticiones de govierno y justicia, y los papeles que por encomiendas despachan los mismos consejeros; con que esto se entiende entretanto que las secretarías no se reduxeren a dos, porque después no será menester días señalados para las materias de gracia, pudiéndose despachar, como se solía hazer, todos los del Consejo, según la calidad dellas y la brevedad que su despacho pidiere».

[69] «Que la junta de Guerra que por la dicha orden mandé tener, y se tiene al presente en el dicho Consejo de Indias, se continúe y conserve, por los buenos efectos que han resultado y resultan de las resoluciones que con su acuerdo y parecer he mandado tomar; y para que las provisiones de los oficios y cargos tocantes a la guerra que al presente se hazen por la dicha junta de Cámara, assí de mar como de tierra, se hagan con la inteligencia, noticia y conocimiento necessario de las personas más práticas y suficientes, y aprovadas en las cosas de la mar y de la guerra, éstos y todos los oficios que tocan a la distribución, quenta y razón de la hazienda que se gasta en las armadas y flotas de la Carrera de Indias, se me consulten y se provean de aquí adelante por la dicha junta de Guerra dellas. Y no se han de comprehender en estos oficios los de mi hazienda real de las Indias, porque éstos, aunque tengan a su cargo la quenta y razón, y la paga de gente de guerra y presidios, se han de proveer por el Consejo, y por la dicha junta se me consulten y despachen también las gratificaciones de servicios hechos en la guerra de las Indias y en la Carrera dellas, y en la mar del sur, con que no se entiendan las dichas gratificaciones a repartimientos o encomiendas de indios, porque éstas se han de despachar por el Consejo. Y que lo que tocare a las dichas gratificaciones y provisiones de oficios, los da y se despache por mano de los secretarios de la Cámara, entretanto que no se reduzen a dos estos oficios.

Y para que solo esto, y no más, concurran en la dicha junta y sean llamados quando se huviere de tratar de la provisión de los dichos oficios y gratificaciones de los tales servicios, porque no concurran juntos los quatro secretarios, y todos los demás negocios, materias y provisiones que se han despachado y despachan al presente en la dicha junta por los secretarios de govierno, corran y se despachen por su mano, sin que en quanto a ellos se cause novedad ninguna».

[70] Schäfer, *El Consejo de Indias*, 207.

APÉNDICE I

Relación de los despachos que tocan distintamente a los Consejos Real y de la Cámara de Indias

(Autor: Antonio de León Pinelo)
(AGI, Indif. General, 827)

Para que con claridad i distinción se pueda saber qué despachos tocan y pertenecen a la Cámara de Indias, se supone que todos los que ay i avía en el Consejo Real de las Indias antes de la antigua i moderna creación de la Cámara, se reducen a tres suertes. Una de los que privativamente son del Consejo. Otra de los que con la propia calidad son de la Cámara. Y otra de los que, según el estilo que la vez primera se observó, promiscua o acumulativamente, salieron ya por el Consejo ya por la Cámara. Con esta distinción se referirán, advirtiendo que todos se sacan de cédulas reales despachadas en los ocho años que duró la primera vez la Cámara de Indias. Las quales no se citan porque sería alargar mucho esta Relación, pero siendo necesarias para ajustar o verificar alguno de los despachos que se refieren, se darán luego. ¿..nense? los dudosos i los que no lo son, por dexar clara la materia i satisfecho el mandato que para tratarla assi se me dio.

Despachos especiales i propios del Consejo Real de las Indias

Tocan al Consejo de Indias por la parte que se separa de la Cámara todos los despachos que absoluta i manifiestamente pertenecen a govierno i justicia, sin duda ni excepción alguna.

Los de materias generales, de ministros, de hazienda real, de indios, de arbitrios, de delitos i otras seculares.

Los de eclesiásticas, govierno de iglesias, prelados i ministros dellas, sus erecciones, fundaciones, fábricas i rentas, i de las religiones i bulas apostólicas, con los tribunales de las Indias.

Los de estudios i universidades, colegios i seminarios, sus rentas i privilegios.

Las licencias para fundar iglesias i monasterios i disponer lo que da Su Magestad para su edificio y su translación i mudança.

Responder a todas las cartas que vienen de las Indias, de virreyes, Audiencias, governadores i otros ministros i particulares, aunque sean en materias que por su origen lleguen a la Cámara, la qual mientras duró no he hallado que respondiese a carta ninguna.

Todos los fiades i títulos de escrivanos reales con las cédulas de examen.

Todos los títulos de oficios vendibles i que se renuncian i las confirmaciones dellos.

Las cédulas para que los casados en España sean embiados a ella.

Las que se dan para que se traygan bienes de difuntos.

Todo lo tocante a preeminencias i cortesías, concursos de lugares i ceremonias.

Confirmaciones de encomiendas, aunque quando huvo Cámara no estava ordenado que se llevasen por cédulas generales, se pidieron i dieron algunas por el Consejo

Licencias de oydores para poderse ordenar de missa, solo he hallado una i essa dada por el Consejo.

Licencias a virreyes para exonerarse de los cargos i venirse a España.

Todas las cédulas generales sobre qualquier materia, porque siempre tocan a govierno.

Despachos propios del Consejo de Cámara de Indias

La provisión de todos los cargos i oficios, prelacías, prebendas i beneficios que requieren título o cédula de Su Magestad, dándose por gracia i merced.

Las mercedes perpetuas de títulos, oficios, rentas i otras cosas.

Las encomiendas i repartimientos, pensiones i rentas en indios i tributos dellos.

Las mercedes ordinarias i extraordinarias que se hazen a viudas de señores del Consejo i oficiales del, i oydores i ministros de la Casa de Sevilla i de las Indias en qualquier género i titulación que sean.

La provisión de las secretarías del Consejo de las Indias, como se verificó en la que se dio al señor Juan de Ciriza por muerte del Andrés de Tobalina, i por consiguiente las de la misma Cámara.

Las ayudas de costa que se dan por servicios o por ocupaciones particulares de comisiones para tomar residencias o otras semejantes, i a los que traen avisos de aver llegado galeones o flotas.

La distribución de obras pías que se mandan o se deven hazer.

Las limosnas que se dan a iglesias, monasterios i hospitales, i las ordinarias del vino i azufre.

Las cédulas que se dan a los obispos para que se les suplan los diezmos a quinientos mil maravedís, i por consiguiente lo que se supliere a prebendados.

Las limosnas i mercedes de los dos novenos que Su Magestad goza en los diezmos, i lo que dellos se ha situado para el Patriarcado de las Indias.

La distribución de las vacantes de iglesias entre ellas i los prelados sucessores; i oy le tocarán las consultas de la tercia parte que Su Magestad distribuye en limosnas i obras pías.

Los executoriales de los arçobispos i obispos.

Las facultades para fundar mayorazgos i para gravarlos o subrogar sus bienes.

Las legitimaciones de padres a hijos.

Las facultades que se dan a virreyes i governadores para encomendar indios.

Las facultades para servir oficios por tenientes i para hazer ausencia dellos por algún tiempo.

Las licencias para traer negros con espadas.

Las licencias para plantar o sembrar i beneficiar algunos frutos o plantas nuevas.

Los privilegios para usar por algún tiempo privativamente de ingenios o máquinas.

Las licencias para arrendar obrages i encomiendas.

Las facultades para pasar oficios de unas personas a otras i para renunciarlos.

Las prorrogaciones de términos dados para llevar confirmaciones.

Las prorrogaciones de más vidas en encomiendas.

Las licencias a indios para traer armas, andar a cavallo i vestirse de españoles.

Los suplementos de edad para ser escrivanos i para otras cosas que se requieren.

Las iubilaciones a ministros que las piden.

Las licencias a ministros para casarse en sus distritos i para casar hijos, que es lo mismo.

Puede la Cámara imponer multas por excesos cometidos en las materias que le tocan.

Admitir renunciaciones de oficios que no eran renunciables.

Mandar que se reciban informaciones de servicios i que del archivo de Simancas se traygan los papeles que a esto tocaren.

Nombrar personas que lleven avisos a las Indias si esto es en premio de servicios.

Proveer administradores de bienes de particulares que estén en administración.

Dar naturalezas para las Indias i para tratar i contratar en ellas.

Dispensar con estrangeros para que puedan ser pilotos en la Carrera de las Indias i con las naos estrangeras para que naveguen en ella.

Conceder privilegios, preeminencias i hidalguías, aunque destas no ay exemplar de quando huvo Cámara.

Dar exempciones a ciudades para no pagar almoxarifazgo de ciertos géneros o por algún tiempo.

Despachar las comisiones de Su Magestad para el conocimiento de los pleytos de mil quinientas. Y hallo que estas provisiones unas veces las firmava solo el señor presidente i otras todos los señores de la Cámara.

Repartir tierras i solares aunque sobre (*sic*) no he visto cédula de merced sino solo de informe.

Mercedes a ciudades de las penas de Cámara por algún tiempo.

Hazer suelta de alcavalas i esperas de lo que se deve a Su Magestad.

Aprobar gastos hechos de la real hazienda.

Señalar las fianças que para el exercicio de sus cargos han de dar los oficiales reales.

Ordenar por cédulas reales que el señor fiscal del Consejo de Indias ponga demandas o siga pleytos sobre cosas que toquen a la Cámara, i que fenecidos en el Consejo se dé noticia a la Cámara de lo que saliere.

Dar licencias para pasar a las Indias i a prebendados i ministros para venir a España.

Perdonar delitos, alçar destierros i suspensiones, i comutar o remitir penas corporales i pecuniarias.

Conceder indultos por nacimientos de príncipes o por otras causas.

Pedir informes sobre todas las materias i casos de que le toca la resolución.

Muchos más despachos podrá tener la Cámara, pero aquí solo se refieren los que se halla aver dado en el tiempo que la huvo la vez primera.

Despachos que corrieron por el Consejo i Cámara de Indias

Los despachos de virreyes. La primera vez que se ofreció ser necesarios en el tiempo que huvo Cámara de Indias, se dieron por ella todos los que entonces eran ordinarios, excepto la instrucción general. Pero llegando después otro caso de provisión de virrey se devió de reparar en que algunos, por sus materias, tocavan al Consejo, i assí se dividieron, i los que se dieron por el Consejo fueron éstos.

La instrucción general. Facultad para castigar delitos. Cómo i con qué intervención ha de librar en las caxas reales. Cómo se ha de portar con los oydores en caso de discordia. que pueda despachar negocios de govierno con su secretario. Que pueda abrir caminos i hazer puentes. Que se informe de lo que pagan los indios a sus caciques i aviendo exceso lo reforme. Que cumpla las cédulas dadas para sus antecesores. Que se guarde la costumbre en la sucesión de los cacicazgos. Que el arzobispo, con parecer del virrey, eche de la tierra los clérigos escandalosos. Que los provinciales de las religiones se conformen con el virrey en lo que les comunicare.

Después que no ay Cámara se añadieron más despachos, de los quales los que parece tocan al Consejo son. Que el virrey visite los castillos i fuerças de tierra firme. Que se cumpla en tierra firme lo que ordenare en govierno, guerra i hazienda real. Que conozca de causas de soldados. Que pueda castigar delitos. Que su antecesor le entregue las cartas y cédulas reales que tuviere. Que no consienta fundar monasterios. Que impida el venir religiosos a España i informe si es necesario imbiar de acá algunos.

Por la Cámara se dieron quando la huvo estos despachos. Los títulos de virrey, capitán general i presidente.. Poder general. Facultad para encomendar indios, la qual no se da al virrey de Nueva España. Para perdonar delitos. Declaración desta facultad. Al virrey del Perú para presidir en las Audiencias de Quito i la Plata. Para proveer governaciones i nuevos descubrimientos. Para el salario que ha de gozar. Para que cada año se le imbíe cierta cantidad sin

derechos. Cédulas de aviso a las Audiencias i a las ciudades para que le obedescan.

De las que se han añadido tocan a la Cámara. Para llevar joyas. Para criados. Para armas. Préstamos i ayuda de costa en Sevilla. Préstamo en Tierra firme. Para llevar esclavos libres de derechos. Para andar en coche. Para traer negros con espadas. Para ser aposentado en los alcáçares de Sevilla. Para que vaya por general de la Armada. Para que dexe al general usar su oficio. Para que sea recibido con palio. Para que se desocupen las casas reales. Para que los sucessores de encomiendas presenten sus títulos.

Las mercedes de encomiendas i de renta en indios son de la Cámara, i la afectación dellas. Sin embargo hallo que el Consejo dio la encomienda de Cayca, Guaza i Pitic a don Diego Ossorio por sus servicios, conforme a la ley de la sucesión, año de 602. Y a don Melchor Carlos Inga ocho mil quinientos ducados de renta perpétua, situados en la Contratación de Sevilla, año de 606. También parece aver dado cédulas para que se cumpliesen mercedes hechas i para que se truxesen los corridos de encomiendas, poner algunas en la Real Corona en que situar mercedes, i afectar otras para que no se pudiesen encomendar sin dar noticia al Consejo.

Ayudas de costa da siempre la Cámara, pero también las dio el Consejo por servicios particulares a Juan Canelas de 200 ducados, al doctor Sepúlveda de mil i a don Melchor Carlos de seis mil.

Señalar salarios de oficios, crecerlos i moderarlos, i assignar la situación i en qué caxas han de pagar, toca a la Cámara que provee los oficios. Y también al Consejo pues consta averlos señalado a don Félix de Zúñiga, corregidor de Arica, i a Juan de Buendía, veedor de las minas de Guancabelica. Y sobre otros salarios ay algunas cédulas de informe.

Mandar que se paguen salarios es despacho de la Cámara i del Consejo, pues mandó se pagase al tasador de la Audiencia de Lima, i a dos porteros della, señalándosele en penas de Cámara.

La provisión de las prebendas es lo más propio que ¿? la Cámara. Sin embargo en las de oposición hallo averse entremetido el Consejo. Sobre la forma que en Lima se guardó en la oposición de una canongía, mandó guardar la que estava dada. Y que el virrey del Perú imbiase su parecer sobre la oposición de otra de las Charcas. Una ración de Tlaxcala mando proveer por oposición con un organista. Y las primeras quatro canongías a que se opusieron en México las remitió el Consejo al virrey para que las proveyese nombrando uno de cada tres puestos.

Los executoriales de los arzobispos i obispos despacha la Cámara. Y se halla que los del licenciado Rosillo, obispo de Mechoacán salieron por el Consejo.

Cédulas de recomendación dio más ordinariamente la Cámara, pero muchas también el Consejo, unas i otras con relación de servicios.

Licencias para pasar a Indias se dieron por la Cámara i por el Consejo algunas, i por ambos tribunales se mandaron cumplir las que antes estavan dadas.

Informaciones de limpieza para pasar a Indias, dispensando en que se hagan fuera de las naturalezas, las concedió la Cámara algunas veces, i el Consejo a Juan de Arzuaga el año de 602.

Licencias a encomenderos para hazer ausencia de sus vecindades, i para venir a España i residir en ésta gozando sus encomiendas, dio muchas la Cámara, i el Consejo algunas, de que ay una dada a don Juan Gutierres Flores para venir a estos reynos por quatro años.

Mandar vender oficios que nunca se avían vendido hallo en solos tres exemplares. Uno de la Cámara para vender el de alguazil mayor de la Audiencia de Lima, i dos del Consejo para acrecentar i vender dos escrivanías de governación i cédula de informe para vender otras. Y para consumir el oficio de fator del Cuzco ay exemplar del Consejo.

Comisión para proveer oficios particulares la Cámara la dio al governador de Chile, para que proveyese chanciller i registro de la Audiencia y al presidente de la Plata para la receptoría de alcavalas. Y el Consejo a los virreyes i presidente del Nuevo Reyno para ordenadores de cuentas de los tribunales dellas en el interior.

Prestar dineros a ministros i prelados a cuenta de sus salarios i rentas fue despacho de la Cámara. El Consejo mandó prestar en Sevilla 800 ducados a Juan de Buendía y 300 a Martín Sánchez Pérez, que ambos fueron a las minas de Guancabelica.

Merced de que en lugar del quinto se pague del oro o plata el diezmo del veinteno, se concedió por la Cámara a muchas ciudades. Y por el Consejo al asiento del nuevo Potosí, i se pidió informe para concederlo a otro.

Limosnas queda dicho que tocan a la Cámara. El Consejo también dio algunas. Al Monasterio de la Trinidad de Lima, mil ducados por una vez, i por otra pidió informe. Al hospital de S. Ana de aquella ciudad mandó pagar tres mil ensayados de que tenía merced por cierto tiempo, i que para ello se pusiesen indios en la Corona, que los pesos fuesen de 450 maravedís i se pagasen los corridos sin rebaxa alguna. Al hospital de S. Andrés de la misma ciudad prorrogó por seis años la merced que tenía de dos mil pesos de renta, i sobre estas dos limosnas i su cumplimiento dio otras cédulas.

Que se guarden los capítulos de las nuevas leyes para que los conquistadores sean premiados insertándolos, ay despachos del Consejo i de la Cámara.

Dos despachos ordinarios que se dan a los corregidores i alcaldes mayores, uno para que las Audiencias no les imbíen a tomar residencia sin dar aviso al Consejo, otro para que no despachen a las ciudades jueces de comissión, hallo que promiscuamente se dieron por el Consejo i Cámara.

Que algunos ministros fuesen acomodados en naos particulares, también fue despacho del Consejo i Cámara.

Conceder algunas cosas para propios de ciudades le toca a la Cámara si son de gracia, pero sobre esto ay informes del Consejo.

Facultades son de la Cámara. Pero el Consejo dio la cédula de informe sobre pedir Lima que se le diese la paz a su cabildo. Y aprobó la que tenía el Cuzco para nombrar alcaldes de la Hermandad i gozar de otras preeminencias.

Capitulaciones para descubrimientos i poblaciones se hazen por el Consejo, pero los títulos i cédulas de oficios i mercedes se dan por la Cámara, como consta de los despachos dados el año de 609 a Juan Porcel de Padilla.

El exercicio de los oficios i su asistencia no toca a la Cámara sino al Consejo, i sin embargo hallo que la Cámara dio cédula para que los oficiales reales no fuesen ocupados en oficios con que hiziesen ausencia de los suyos.

Mandar que de las Indias a estos reynos se traygan algunos menores por pedirlo los que para ello son partes ay exemplares de la Cámara i del Consejo.

Confirmar oficios que en las Indias se dieron por gracia corrió también por la Cámara i por el Consejo.

Señalar i declarar la antigüedad que han de guardar entre sí ministros proveidos i jubilados, tocó al Consejo i a la Cámara. Aunque quando la declaración se haze al tiempo que se proveen dos o tres plaças juntas para un tribunal, siempre toca a la Cámara.

Jubilar ministros es de la Cámara. El Consejo dio jubilación al licenciado Maldonado, oydor de México, i porque parece fue sin que él la pidiese, se puede entender que dada de oficio puede correr por el Consejo o por la Cámara, i pedida por la parte ha de salir por la Cámara.

Prorogar términos para llevar confirmaciones se ha dicho que es despacho de la Cámara; pero también hay exemplar de averlos prorogado el Consejo.

Estos son los casos que en las tres suertes referidas he podido juntar en la brevedad de dos días, sin que aya ninguno que no conste de cédulas i títulos; i juzgo que con esta calidad se hallarán pocos o ningunos más. De los que tocan a la guerra no se pone ninguno, porque se da papel aparte dellos, i aquí baste decir que en el tiempo que huvo Cámara corrió por ella todo lo militar de oficios i cargos, assí de armadas i flotas como de presidios de las Indias, i que en cesando la Cámara corrió por la Junta de Guerra. Por los casos aquí expresos se pueden resolver otros que se ofrescan, i las dudas que pueden causar los de la tercera suerte no serán imposibles de satisfacer vistos los despachos. Si ya no se induce por argumento la ordenança 117 del Consejo, en lo que declara de los despachos neutrales, que han de correr por el secretario más antiguo no motivándose de papeles del más moderno. (*Firmado*) Antonio de León P.

APÉNDICE II

Sobre duda en las consultas entre el Consejo de Cámara y la Junta de Guerra de Indias

(Autor: Antonio de León Pinelo)
(AGI, Indif. General, 827)

En quanto a la duda que parece se ha ofrecido sobre el modo que se ha de tener en las consultas de oficios i cargos de milicia entre el Consejo de Cámara de Indias i la Junta de Guerra dellas, solo se puede satisfacer refiriendo el origen de la Junta i su concurso con el Consejo Real de las Indias, para que del se colija la resolución que esta duda puede tener.

La Junta de Guerra de Indias tuvo principio quando la vez primera se creó el Consejo de Cámara, porque en la misma cédula de su fundación de 25 de agosto de 1600 ay este capítulo que es el décimo:

– Quando se ofreciere aver de tratar de negocios i materias de guerra, mando que asistan a ellas, con los de Indias, dos consejeros de Guerra, los que yo señalare, i que esto se haga por las tardes, en días extraordinarios, los que señalare el Presidente, de manera que no se encuentren con los destinados para otros negocios–.

En la orden que después baxó a postrero de diziembre de 604, en que innovó en algunas cosas del Consejo de Indias i de la Cámara, no ay ninguna que pertenezca a la Junta de Guerra. Y solo se haze menzión della en quanto se ordena que sus despachos corran por los secretarios del Consejo, que eran entonces los de govierno, porque la Junta no entrava en materia alguna de gracia.

Mientras duró el Consejo de Cámara, que fue hasta março de 609, es constante que él solo consultava todos los cargos i oficios militares, de generales i almirantes de armadas i flotas, veedores, capitanes, cabos, entretenidos i maestres de plaça, i para las Indias maeses de campo, sargentos mayores, condestables de artillería i castellanos de fuerças, i que dava ventajas i plaças muertas en armadas i presidios, que esto i no otra cosa se halla aver proveido, i tan sin dependencia que ni la claúsula ordinaria de ser consultados, que se ponía en las mercedes y en dichos despachos, se estiló poner en los títulos de oficios.

Quando el año de 609, por cédula de 16 de março, se mandó extinguir la Cámara de Indias, se conservó i aumentó la Junta de Guerra dellas. Y assí en aquella real cédula ay este capítulo:

– Que la Junta de Guerra que por la dicha orden mandé tener i se tiene al presente en el dicho Consejo de Indias, se continúe i conserve por los buenos efectos que han resultado i resultan de las resoluciones que con su acuerdo i parecer he mandado tomar. Y para que las provisiones de los oficios i cargos tocantes a la gue-

rra, que al presente se hazen por la dicha Junta de Cámara, assí de mar como de tierra, se hagan con la inteligencia, noticia i conocimiento necesario de las personas más práticas y suficientes i aprobadas en las cosas de la mar i de la guerra, estos i todos los oficios que tocan a la distribución, quenta y razón de la hazienda que se gasta en las armadas y flotas de la Carrera de las Indias, se me consulten i se provean de aquí adelante por la dicha Junta de Guerra dellas. Y no se han de comprehender en estos oficios los de mi hazienda real de las Indias, porque éstos, aunque tengan a su cargo la cuenta i razón, i la paga de gente de guerra i presidios, se han de proveer por el Consejo. Y por la dicha Junta se me consulten i despachen también las gratificaciones de servicios hechos en la guerra en las Indias, i en la Carrera dellas i en la mar del sur, con que no se estiendan las dichas gratificaciones a repartimientos o encomiendas de indios, porque éstas se han de despachar por el Consejo–.

Desta orden se prueva con evidencia que hasta entonces no tuvo la Junta de Guerra facultad alguna para consultar oficio ni premio, i que entonces se le concedió para lo uno i lo otro. Y después, por billete del Duque de Lerma de 13 de abril de ¿?, escrito por orden de Su Magestad, se dio para que los oficios que tuviesen ocupación mixta de guerra i govierno, se propusiesen personas a un mismo tiempo por el Consejo i por la Junta, para que se tomase más acertada resolución.

Luego empeço la Junta a consultar assí plaças como premios, asistiendo con todos los del Consejo de Indias dos del de Guerra, porque hasta entonces no se halla que huviese orden para más. Después, por decreto de 10 de febrero de 629, mandó Su Magestad que del Consejo de Guerra entrasen quatro, i que por ausencia de los propietarios, que éstos avían de ser los nombrados por Su Magestad, supliesen los más antiguos del mismo Consejo. De que resultó que como los de Guerra tienen siempre nombramientos particulares i los de Indias no, deviendo ser otros quatro, se dio este lugar a los más antiguos i assí se ha praticado i pratica.

Desta relación i origen se sigue que ni ay ni puede aver exemplar alguno por donde se resuelva como se han de hazer oy las consultas de la Junta de Guerra en quanto a oficios i mercedes, i si han de asistir a ellas los quatro señores más antiguos del Consejo, aunque no sean de la Cámara, o quatro de la Cámara, si llegaren a este número, aunque para lo demás no sean de la Junta.

Por los señores del Consejo se puede considerar que son propietarios de la Junta en tocándoles lugar de los quatro, i que el excluirlos para las consultas, admitiéndolos para el govierno en un mismo tribunal, tendrá embaraço; i que si los señores de la Cámara entraren, aunque sea para solo las consultas de gracia, se han de reputar por de la Junta, i se les avrán de dar los emolumentos que a los demás que fueren della.

Por los señores de la Cámara se deve advertir que si no entran en la Junta se les quita la provisión o consulta de gran número de oficios que tocaron a la Cámara de las Indias la vez primera que la huvo, i más diciendo Su Magestad en el nuevo decreto de 10 de febrero deste año que por los dichos señores de la

Cámara se despachen i consulten las cosas i negocios que se consultavan i despachavan cuando la avía. Y será aver en el Consejo de Indias dos Consejos de Cámara con el que se forma de la Junta. Esto se halla por las reales cédulas i no otra cosa alguna en la materia. Salvo (*Firmado*) Antonio de León Pinelo.

APÉNDICE III

Consulta del Consejo de Indias de 19-II-1644 en la que pide se suspenda la orden de restablecer el Consejo de Cámara

(AGI, Indif. General, 827)

Señor. El lunes pasado 15 de este mes de febrero, se leyó en el Consejo un decreto de V. Magd., su fecha en Tortuera a 10 del mismo mes, del tenor siguiente:

– Hanme movido algunas consideraciones a resolver que en el Consejo de Indias aya Consejo de Cámara, como solía, formándose de tres consejeros del mismo Consejo que concurran con el Presidente del; y por ellos se despachen y consulten las cosas y negocios que se consultavan y despachavan por él quando le avía. Executarase así y he nombrado para consejeros de Cámara a los licenciado Don Pedro González de Mendoza y Paulo Arias Temprado y Don Gerónimo de Villanueva–.

Y aunque sobre resolución de V. Md. parece que toca a este Consejo presta y pronta obediencia. Por ser la materia tan grave y mezclarse y prejudicarse en ella la autoridad y reputación del mismo Consejo y ministros que en él sirven oy a V. Md. y de los que adelante sirvieren, pedimos al Conde de Castrillo, su governador, tuviese por bien de que en su presencia se hablase y discurriese sobre ella; y haviéndolo hecho nos ha parecido no solo conveniente sino forçoso ponernos como lo hacemos a los reales pies y suplicar con la humildad y rendimiento devido, se sirva demandar que por aora se suspenda la execución de esta nueva orden hasta que por personas de quien V. Md. tuviere más entera satisfacción, seamos oydos y se vean y atiendan las raçones que tuviere el Consejo y pudiere representar a V. Md. en defensa del derecho que nos asiste i de la costumbre usada y guardada tantos años, después de haver sido ya otra vez...y obtenida como en contradictorio juicio, o, por mejor decir, en la del mayor servicio de V. Md. que es el que, sobre todo, desea y procura el Consejo, las quales reducidas a breve suma son:

Que según las disposiciones jurídicas, aunque toda esta materia de los magistrados y tribunales pende de la voluntad y ordenación de V. Md., esa, regulándose por justicia, que es la que más deve resplandecer en los príncipes y la que hace firmes y estables sus cetros y monarchías, no permite que las mercedes, honras y cargos de este género, una vez concedidas, se quiten, muden o alteren en daño,

perjuicio o menoscavo de los que, por la misma benignidad real llegaron a conseguirlas, aunque se exprese en ellas, como de ordinario se hace, que se conceden mientras durare su voluntad, no aviendo delitos y excesos que merezcan semejante disposición y castigo, porque la voluntad de la justicia es perpétua y V. Md. es quien la representa.

Que siendo esto assí y que los que oy sirven a V. Md. en este Consejo entienden aver deseado y procurado cumplir en todo con sus obligaciones, y entraron a exercer en él con la universalidad de todas sus causas y en particular con la asistencia, intervención y voto consultivo y decisivo en las que se llaman de Cámara, bien se conoze que puede justificadamente sentir el verse privar y despojar, sin ser oydos, de lo más honrroso y considerable de estas plaças, que consiste en las consultas de tantos oficios, beneficios, corregimientos, goviernos, Audiencias, presidencias, virreynados, prebendas, dignidades, obispados y arçobispados, y de las cosas de gracia y otras que encierra en sí este nombre de Cámara, que son casi todas las que en este Consejo se suelen y pueden ofrecer, en tanto grado que muchas vezes no ay que hacer ni despachar en él quando por otras ocupaciones dexa de asistirle su presidente, que siguiendo lo resuelto por V. Md. tiene advertido y ordenado a los secretarios no corran, sin hallarse presente, semejantes despachos, lo qual aunque en sí es tan notorio, se hace más evidente, vista y leída la ordenança 56, pág. 29, entre las nuevas de este Consejo, donde se le manda se abstenga lo posible de negocios de justicia y solo conozca de las visitas, residencias segundas, suplicaciones y apelaciones de la Casa de la Contratación de Sevilla. Esto porque tengan más tiempo para las cosas de Cámara, Gracia y Govierno, y vista y respuesta de cartas, en que como en las mismas ordenanças se dize, consiste y se ha de emplear su principal ocupación, atención y exercicio.

Que lo que se ha dicho, y la justificación en el sentimiento deste despojo, milita aun con mayor fuerça en los ministros togados, que por vernos con el honor de las consultas de este Consejo avemos dejado de aspirar a pasar a otros de que V. Md. nos ha juzgado y calificado por beneméritos. Y no menos en los consejeros que en él sirven a V. Md. de capa y espada, que son el Conde Duque, gran chanciller, Duque de Medina de las Torres, su lugartheniente y los que por tiempo les sucedieren en este cargo, Marqués de Castrofuerte, Don Fernando Ruiz de Contreras y Conde de Peñaflor, que merecieron este puesto por su calidad, capazidad y antiguos y continuados servicios, y como no pueden intervenir ni votar en los pleitos y causas de justicia, por no ser de su profesión, excluidos aora, en virtud de este nuevo orden, de las de gracia y consultas de Cámara, vendrán casi del todo a quedar ociosos y sin exercicio considerable en su ministerio.

Que a este perjuicio de unos y otros no se da ni puede dar bastante salida con decir que esto de intervenir y votar en las cosas de Cámara y gracia es acto facul-

tativo i que meramente pende de la concesión, permisión o libre voluntad de V. Md., y que así puede quitarle, limitarle o moderarle como fuere servido sin que sus ministros deban formar por ello quexa ni agravio, pues en actos semejantes, aunque se continúen por mucho tiempo, no se induze ni adquiere posesión, prescripción ni derecho irrevocable en lo de adelante, porque salva siempre la absoluta voluntad y potestad de V. Md., en que nunca ponemos duda, y hablando de la regulada con justicia y derecho, que es de la que tratamos, no se puede conzeder que estos actos sean meramente facultativos sino precisos para el govierno de los reynos, como lo es la creación y formación de los Consejos y consexeros, y inherentes y inseparables del uso y exercicio de sus plaças y oficios, i así como, aunque al principio sea libre en los reyes darlos a quien quisieren, una vez dados y concedidos no los suele ni deve quitar sin causa, como se ha dicho. Lo mismo se ha de decir, entender y juzgar en estos actos i otros que son anexos y concernientes a los propios oficios i que integran su ministerio, pues nadie ay que dude en que la parte retiene el derecho del todo y se juzga y regula por de una misma naturaleza.

Que tanpoco enerva la fuerça de esta consideración el decir que como el presidente puede dividir los consejeros en salas, mucho mejor podrá V. Md. formar esta que oy forma de nuevo para las cosas de la Cámara. Porque es grande y notoria la diferencia que ay entre estos casos. Pues aunque un consejero vaya para ver algún pleito a una sala, no se le quita el derecho que por serlo tiene de intervenir en otras y en los demás negocios de justicia, govierno, gracia y Cámara que se tratan en el Consejo, quando no se hallare ocupado, lo qual no sucede reduciendo la Cámara a menor número de consejeros, que es lo que oy se trata, pues esto induze privación y exclusión total de los demás para los casos y cosas tocantes a ella.

Que a las raçones referidas se llega otra que concierne también a justicia, y es que como a V. Md. le consta, las consultas, provisiones y títulos de las plaças de este Consejo se hacen y despachan por el supremo de la Real Cámara de Castilla, y como V. Md. aunque es dueño absoluto de todos sus Consejos y tribunales, y de las formas y estilos de ellos, acostumbra siempre ajustarse a su más puntual observancia, pareze que fuera, y es justo i conveniente, que un punto tan grave i sustancial como el de este decreto, y en que demás del perjuicio i nota de los interesados, consiste todo el buen govierno universal de las Indias en lo espiritual y temporal, i se derogan las leyes i cédulas reales que estavan en quanto a esto hechas y establecidas por lo pasado, después de muchas y repetidas juntas y consultas se huviera expedido aora por otras tales de la misma Cámara o de personas de muy entera satisfación e inteligencia de estas materias, como se suele hacer y hace aun en cosas de menor calidad e importancia.

Que aun quando faltaran estas raçones que se han ponderado en justicia, no descubre ni percibe el Consejo a su corto entender alguna de conveniencia ni

utilidad en el servicio de V. Md. i bien de la causa pública, en introducir este nuebo orden y alterar el pasado, y esto solo bastaba para deber entrar en él con mucha circunspección y recato, pues siempre aconseja el derecho y los que bien sienten que se deve cerrar la puerta a nuevas leyes, formas i introducciones, si no es que conocida y seguramente se camine por ellas a conseguir muy grandes y evidentes conveniencias i utilidades, las quales no sabemos puedan resultar de este modo. Porque antes en lo pecuniario ha de ser costoso y gravoso a la real hacienda de V. Md. por el aumento de cinquenta mil maravedís de salario que se ha de dar a cada uno de los nombrados para la Cámara. Y en lo más sustancial que es el bien público y fácil expediente de los negocios es forcoso que se atrasen y retarden todos por esta vía. Porque viéndose y votándose todos indistintamente por los del Consejo, como aora hacía a qualquier ora de tarde o mañana que se hallavan juntos, se despachavan con gran comodidad y facilidad, y caso que algunos estuviesen divididos en salas, el presidente los mandava llamar y juntar para las consultas o negocios de gracia que le parecían de esa calidad, y aora si se introduxese la Cámara, si los quiere despachar en el Consejo será forçoso que cada punto ande trocando juezes y salas, con notable embaraço de los pleitos, o si quisiere hacerla en su casa y que se lleven a ella todos los memoriales y consultas que la pertenezen, tendrá necesidad de señalar tardes para esto, que no sean de las tres en que se haze Consejo, y éstas ya podrá V. Md. ver quantas vezes no serán útiles ni efectivas por días festivos y otros accidentes y por sus muchas y varias ocupaciones.

Que asimismo no hallamos mejora ni conveniencia alguna en reducir a menor número de votos y personas estas materias, pues antes suelen ser y salir más libres de toda sospecha y con más seguridad de su acierto las que pasan por muchos y se ayudan unos a otros a conseguirle con sus noticias, inteligencias i conferencias, y allí se dize estar la salud adonde intervienen muchos consejos, sin que esto tampoco retarde o haga más embaraçoso el despacho de las mismas consultas, pues el leer las relaciones de los méritos y servicios de los pretendientes, que es lo prolijo dellas a uno solo que las huviera de hacer, ocupará lo mismo que a muchos, y en el votarlas todos nunca se ha conocido de tensión que pueda llamarse considerable, y mucho menos desatención que desdiga de la ponderación y justificación que requiere materia tan grave, y en que V. Md. hace tan gran confiança de sus ministros.

Que no se puede tener por bastante para justificar la nueva erección de esta Cámara, y asegurar sus conveniencias y utilidades, el decir que ya en algún tiempo la huvo en este Consejo, porque antes mirando bien este punto de sus principios hallará V. Md. que desde la fundación de este Consejo, que tiene ya más de 120 años de antigüedad, todos los que en él servían eran indistintamente de Cámara, i intervenían en todo lo que tocava a consultas y gracias y provisiones, o iban en lo muy antiguo a consultar a boca a los señores reyes, acompañando a

sus presidentes, y así fue corriendo hasta el año de 1600 en que por el rey nuestro señor, padre de V. Md., que está en gloria, se introdujo la Cámara que oy se trata de renovar a imitación del Consejo de Castilla. Pero ésta duró poco porque luego se comenzó a conocer que no se seguía della utilidad alguna, antes muchos embaraços e inconvenientes en el despacho de los negocios, y así el año de 1609, informado dellos el mismo señor rey que la introdujo y presidiendo el mismo Conde de Lemos, mandó hacer varias juntas para reconozerlos y remediarlos, y dellas resultó quitarla y extinguirla, despachando cédula particular en 16 de março del dicho año de 1609, que se halla entre las ordenanças deste Consejo, donde se reponen las causas y raçones que a esto obligaron, que en sustancia son las que vamos representando a V. Md., pero con palabras tan dignas de ponderar que ha parecido insertarlas en esta consulta y son como se siguen:

– Presidente y los de mi Consejo Real de las Indias, secretarios y fiscal del. Ya sabeis que por la orden que mandé dar por cédula mía fecha a 25 de agosto del año pasado de 1600, refrendada de don Pedro Franqueza, mi secretario, para el despacho de las materias del dicho Consejo, entre otras cosas mandé formar, como se formó, una junta de Cámara del Presidente y algunos consexeros de ese Consejo, en la qual se ha tratado y trata de todas las provisiones eclesiásticas y seglares de mis Indias occidentales, islas y tierra firme del mar océano, y de todas las mercedes y gratificaciones de servicios que en ellas hago, a imitación i conforme al estilo y forma que se tiene en mi Consejo de Cámara de Castilla. Y porque haviendo experimentado esta forma de despacho y la que se tenía en el dicho mi Consejo antes que se formase la dicha Junta de Cámara, y la unión, anexión y dependencia que tienen i requieren las materias de gracia con las de govierno y estado, y lo que conviene se traten y resuelvan y se me consulten por unas mismas personas para su mayor inteligencia i mejor i más breve expedición i despacho, aviéndolo considerado y mirado con la atención que obliga la materia, con mucho acuerdo y deliberación he resuelto lo siguiente. Que el número de consexeros de ese dicho Consejo de las Indias se reduzga a los ocho que solía haver en él, de manera que no aya más, y que para ello se vayan consumiendo las plaças que fueren vacando por muerte, promoción o jubilación de los consejeros que ay al presente, y que no se provea ninguna por ningún caso hasta que den en los ocho que como está dicho ha de aver.

Que la dicho Junta de Cámara de Indias se extinga desde luego, y no la aya ni se tenga más de aquí adelante, y que todas las provisiones eclesiásticas i seglares de los negocios i materias que en ella se tratan, se reduzgan y buelvan al Consejo excepto los que adelante se dirá; i para que se traten, resuelvan y despachen en el Consejo como se solía hacer; mas que los consejeros de Cámara que ay al presente gozen de los cinquenta mil maravedís de salario que les están señalados, entretanto que no fueren promovidos a mayores plazas o les haga merced equibalente–.

De donde se infiere que no se puede sacar argumento o consequencia de la Cámara que huvo para la que aora se mandó introduzir, sino antes adbertencia para no tratar de formarla por huir de los inconvenientes que se reconocieron en ella en el breve tiempo que la hubo, y por escusar la variación, mudanza y alteración de las leyes, que siempre se ha tenido por cosa desautorizada, perjudicial y dañosa en todas las repúblicas bien governadas.

Que el exemplo de la Cámara del supremo Consejo de Castilla no hace fuerça para introduzirla en el de Indias, ni se pueden ajustar sus circunstancias y conveniencias. Porque en el de Castilla, como tiene dentro deste mismo reyno donde reside y exerze su territorio, los ministros son muchos y los negocios que entre ellos se reparten de justicia, govierno i varias administraciones i comisiones, y assí fue conveniente i forzoso entresacar algunos a quien privativamente se encargase lo de la Cámara. Pero en el de Indias corre todo al contrario, porque los consejeros, conforme ordenanza, no han de ser más de ocho, y como su territorio no es en esta Corte o reyno de Castilla sino en las Indias, donde ay Audiencias para la determinación de los pleitos i negocios civiles y criminales que en ellas se ofrecen, vienen pocos a él, y aun se le encarga que no se ocupe en ellos, como se ha referido, porque su principal ocupación consiste en los de gracia i de Cámara que se expiden mejor por todos juntos, y unos van haciendo capazes a otros de sus materias. Por lo qual no se les debe aplicar el exemplo del Consejo de Cámara de Castilla sino el de los Consejos de Aragón, Italia, Portugal, Flandes, Ordenes y Hacienda, donde vemos que por las mismas raçones que se han apuntado, todos sus consejeros han intervenido y intervienen siempre igualmente en lo que les toca de gracia y Cámara, consultas i provisiones de los oficios i beneficios de sus distritos, sin que en esto se aya jamás hecho diferencia, formado duda ni hallado inconveniente alguno, como también entendemos que ni le ha avido, ni le puede haver en este Consejo.

Que el ser estos exemplares tan adequados, i las raçones que avemos ponderado tan notorias, evidentes i suficientes, nos obliga a apretar con más instancia en la súplica que hacemos a V. Md., pues no pareciendo por ningún cabo necesaria ni conveniente la nueva introdución desta Cámara, ni haciéndose o formándose en los otros Consejos, quedará gravemente notada la opinión de los ministros que servimos en éste (especialmente viendo que los exclusos son los más antiguos) haciendo quizá juicios varios i temerarios el vulgo a su modo, i formando las vanas y injustas sospechas que su malignidad le ofreciere, que en esta parte siempre son las más depravadas, siendo assí que conforme a buena raçón i justicia por los magistrados que han llegado a ocupar semejantes lugares, se deve presumir i presume que proceden como están obligados, y en su presunción se embuelve la del mismo prínzipe que los puso en ellos, cuya elección y aprobación los califica no solo por buenos sino por exemplares y aventajados, y es su-

mamente importante a su servicio que siempre los tenga i conserve en este buen concepto i huelgue...que sus pueblos y vasallos hagan lo mismo.

Éstas son algunas de las muchas raçones que asisten al Consejo para suplicar a V. Md. se sirva que se observe i continúe el orden i forma en que oy se halla, i todas las representarán de palabra por los comisarios que tiene nombrados para ir a la real presencia de V. Md., que partirán luego que V. Md. conceda la licencia que ha pedido el Consejo i las fundará en la junta que humilde y encarecidamente buelve a suplicar a V. Md. se haga de los ministros de su mayor satisfación, como los esclarezidos progenitores de V. Mgd. lo hicieron en este mismo caso quando se extinguió la Junta de Cámara que se avía introduzido, según consta de las cédulas referidas que van inclusas. V. Md. mandará lo que más fuere de su real servicio en Madrid a 19 de febrero de 1644 (*Firmas de los consejeros).*

25. EL GOBIERNO CENTRAL DE LAS INDIAS: EL CONSEJO Y LA SECRETARÍA DEL DESPACHO*

I. INTRODUCCIÓN

El gobierno central de la Monarquía española en el Antiguo Régimen se organizó en base a dos sistemas: el *polisinodial,* mediante unos órganos pluripersonales o colegiados llamados *Consejos*, y otra red complementaria de *Juntas;* y el *ministerial*, de varias *Secretarías del Despacho* o *Ministerios*, que tenían al frente a una sola persona, el *Secretario del Despacho* o *Ministro.* Durante los siglos XVI y XVII la única estructura fue la *polisinodial*, con un conjunto básico de Consejos organizados según su competencia territorial o material, y otros dos supremos (los de Estado y Guerra) que dependían directamente del rey que era su presidente. Todo ese aparato de Consejos, con sus correspondientes Presidentes y Consejeros, completado por otro de Juntas, fue realmente dirigido y gestionado en el siglo XVI por los Secretarios de los Consejos, y en especial por los de Estado (Cobos, Antonio Pérez, Juan de Idiáquez, por ejemplo), o por los Secretarios privados del rey (Mateo Vázquez), y en el XVII por los Validos (Lerma, Olivares, etc.) o Primeros Ministros (Medinaceli, Oropesa, etc.). Al cambiar la dinastía a principios del XVIII, y mediante el desdoblamiento de la llamada *Secretaría del Despacho Universal* que había sido creada por los Austrias en el siglo anterior, se organiza un sistema de varias *Secretarías de Estado y del Despacho*, cuyos titulares, al asumir más y más funciones políticas, aparecen como verdaderos *Ministros.* Y al igual que antes entre los Consejos, el de Estado había sido el de mayor rango, en ese siglo XVIII destacan entre los Secretarios del Despacho el Secretario del Despacho de Estado o Ministro de Estado, que presidirá al término de la centuria la reunión de los titulares de departamentos ministeriales en ausencia del rey, o bien otros Ministros que acumulan varias Secretarías (caso de

---

* Publicado en Feliciano Barrios (coordinador), *El gobierno de un mundo. Virreinatos y Audiencias en la América Hispánica*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2004, 95-118.

Patiño o Ensenada), o bien incluso algunas figuras asimiladas a Primeros Ministros (Alberoni y Ripperdá).

Ahora bien, como los reformistas borbónicos juzgaron imposible o inviable suprimir frontalmente el régimen de Consejos (asociado a la etapa imperial de España), y dado que ese régimen era juzgado retardatario, inconveniente y lento, su objetivo fue desplazarlo mediante la creación de un sistema paralelo de Secretarías del Despacho, a las que se transfiriera progresivamente, mediante la llamada *vía reservada* (asuntos que se reservaba el rey), las competencias y papeles encomendados hasta entonces a los Consejos. Fueron establecidas así unas Secretarías del Despacho que en buena parte coincidían con la nomenclatura de los Consejos (Consejo de Estado-Secretaría del Despacho de Estado; Consejo de Indias-Secretaría del Despacho de Indias, etc.), si bien se crearon otras no estrictamente correspondientes a Consejos anteriores (la Secretaría del Despacho de Justicia), mientras se mantenía algún Consejo (como el de Inquisición) que no encontró correlato en ninguna de las nuevas Secretarías del Despacho. Entre otras razones, la no absoluta equiparación de las nuevas Secretarías con los viejos Consejos se explica por la distinta organización política de España a raíz de los Decretos de Nueva Planta (los asuntos así de la Secretaría del Despacho de Justicia eran generales, y no solo pertenecientes a la Corona de Castilla, que antes había llevado el Consejo Real o de Castilla, con lo que era inviable la equiparación de la nomenclatura), y se explica también por la valoración decreciente y negativa de determinados temas y materias, como el inquisitorial, que en el siglo XVIII se permitió siguieran en un Consejo en cierto modo residual, el Consejo de Inquisición, pero al que no se quiso potenciar con la erección de una nueva Secretaría del Despacho.

De esta suerte, si en los siglos XVI y XVII el único sistema de gobierno fue el polisinodial o de Consejos, en el XVIII funcionó un sistema doble: el polisinodial, de importancia decreciente, y el ministerial, cada vez más importante. Tal duplicidad se mantuvo incluso en los primeros años del siglo XIX. Los Consejos, en fin, persistieron hasta ser suprimidos en 1834, cuando se creó en su lugar un llamado *Consejo Real de España e Indias* que a su vez desapareció en 1836. Desde entonces a nuestros días ha existido en exclusiva el *régimen ministerial,* de los Secretarios de Estado y del Despacho o Ministros, que despachan por separado con el Monarca y se reunen colegiadamente en el período 1787-1792, en la llamada *Junta Suprema de Estado*, y desde 1823 en el *Consejo de Ministros.*

* * *

En lo que respecta específicamente al gobierno de América, en concordancia con la incorporación tras el Descubrimiento de los territorios de ultramar a la Corona de Castilla, la gestión de los asuntos quedó primero a cargo del Consejo

de Castilla, ocupándose de ellos «los de mi Consejo que entienden en las cosas de Indias», según reza una cédula de 29 de marzo de 1519. Erigido Consejo independiente en 1523 o 1524, ese *Consejo de Indias* forma parte del referido esquema polisinodial, protagonizando como veremos durante los siglos XVI y XVII una serie de alternativas en función de la importancia del propio órgano colegiado, o de los Secretarios y Validos. Por otra parte, junto al Consejo de Indias, e imitando el desglose efectuado en Castilla del Consejo de Cámara respecto al Consejo Real, fue creado en 1600 el Consejo de Cámara de Indias, competente en la propuesta de nombramientos, gracias y mercedes, y que habrá de sufrir múltiples peripecias en los siglos siguientes.

Además, y también con la monarquía austriaca, y en función de lo señalado antes con carácter general, aparecen algunas Juntas relacionadas con asuntos de Indias, diferenciándose entre ellas las que se crearon para estudiar la legitimidad y problemática de la colonización (Junta de Burgos de 1512; Junta de Barcelona de 1529; Junta de Valladolid de 1539; Junta del bienio 1550-1551 en la que se enfrentaron Sepúlveda y Las Casas), de aquellas otras, que propiamente interesan aquí, constitutivas de la estructura del gobierno de Ultramar. Entre estas últimas destacan la Junta de Guerra de Indias, fundada por real cédula de 25 de agosto de 1600[1], y la Junta de Hacienda de Indias, en el tránsito del XVI al XVII. Deben ser mencionadas también la Junta de la Contaduría Mayor, la Junta de la Armada del Mar Océano, la Junta de Avería y la Junta Superior del Almirantazgo, conexas con los viajes y problemas de las Indias.

En las mismas centurias de los Austrias, además de los Consejos (de Indias y de Cámara de Indias), y de las Juntas (de Guerra y de Hacienda de Indias), procede hacer mención de otra pieza peculiar del gobierno de América, aunque revistiera un valor más simbólico que real. Se trata del oficio de *Gran Canciller de las Indias*, desempeñado primero por Gattinara y por el secretario Diego de los Cobos, hijo del célebre Francisco, y que luego, tras desaparecer el oficio con la muerte de aquél en 1575, fue restablecido en 1623, por decreto de 19 de julio, y adjudicado al Conde Duque de Olivares, pasando desde él a su familia. Como Gran Canciller, Olivares tenía derecho a asistir a las reuniones del Consejo de Indias (y también a las de la Junta de Guerra), sentándose detrás del Presidente

[1] La Junta de Guerra de Indias fue atendida ya en la obra de SCHÄFER (I, 198 y ss.) y, de modo lateral, en otras referidas a la actividad bélica de los Austrias. Así I. A. A. THOMPSON, *Guerra y decadencia. Gobierno y administración en la España de los Austrias, 1560-1620*, Madrid, 1981. De ella publicó un claro panorama general el profesor J. C. DOMÍNGUEZ NAFRÍA («La Junta de Guerra de Indias», en *Temas de Historia Militar*, vol. I, 81-115, del 2.º Congreso de Historia Militar celebrado en 1988 en Zaragoza), y con posterioridad la han incluido en sus obras sobre Juntas tanto D. M. SÁNCHEZ *(Las Juntas Ordinarias. Tribunales permanentes en la Corte de los Austrias, Madrid, 1995, 105-118) como* J. F. BALTAR *(Las Juntas de Gobierno en la Monarquía Hispánica (siglos* XVI-XVII, Madrid, 1998, 504-529).

a quien representaba en casos de ausencia o vacante, y con voz y voto en todos los asuntos excepto en los de justicia.

En el siglo xviii, en fin, los antiguos Consejos de Indias y de Cámara verán alzarse la nueva estructura antagonista, la ministerial, con la creación en 1714 de la Secretaría del Despacho de Marina e Indias, y, en 1754, de la autónoma e independiente Secretaría del Despacho de Indias. La difícil gestión y enorme volumen de asuntos de esa Secretaría o Ministerio habría de llevar al ensayo de otras soluciones, como la de dividirla en dos en 1787 o la de hacerla desaparecer en distintas ocasiones, repartiendo sus papeles entre los otros departamentos del gobierno de España, sin que esas medidas parecieran resultar satisfactorias. Rehabilitada la Secretaría del Despacho de Indias en 1812, y tras nuevas peripecias, fue creado en 1863 un Ministerio de Ultramar que, tras el desastre del 98, sería definitivamente suprimido el 25 de abril de 1899.

II. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

En razón de lo dicho, un examen sobre el gobierno central de las Indias debe atender primordialmente a los Consejos (de Indias y de Cámara de Indias) y al Ministerio de Indias (Secretaría del Despacho y posterior Ministerio de Ultramar), que es a lo que se aplica esta ponencia. Pero junto a esas piezas fundamentales, el panorama completo habría de incluir a las diversas Juntas de Gobierno y al Canciller Mayor de las Indias, cuya actividad se entremezcla con aquellos organismos mayores.

A) **Los Consejos**

1. El Consejo de Indias

a) *Siglos xvi y xvii*

La gran obra sobre el Consejo de Indias en estos siglos es la de Ernesto Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia y organización del Consejo y de la Casa de la Contratación*[2]. El primer volumen se dedica a la *Historia y organización del Consejo y de la Casa de la Contratación de las Indias*, y el segundo a *La labor del Consejo de Indias en la Administración colonial.* Esta fundamental monografía de Schäfer es la base de casi todo cuanto se ha dicho después.

En el primero de esos dos siglos, el xvi, la historia del Consejo puede ser examinada en cuatro fases o series de problemas: A) Los precedentes. Es decir, el gobierno de los asuntos de Indias en el seno del Consejo de Castilla, cuando el

[2] 2 vols., Sevilla, 1935-1947.

Consejo de Indias no había sido creado. B) La creación del Consejo de Indias y la polémica sobre la fecha fundacional, entre la aportada por Schäfer, 1524, y la propuesta por Demetrio Ramos –1523– en un breve estudio titulado *El problema de la fundación del Real Consejo de las Indias y la fecha de su creación*[3]. También para esa etapa debe tenerse en cuenta la obra de José Cervera Pery, *La Casa de Contratación y el Consejo de Indias (las razones de un superministerio*[4]. C) La consolidación del organismo hasta las Ordenanzas de Juan de Ovando de 1571. D) La etapa final, testigo del forcejeo institucional de los presidentes y secretarios por hacerse con el control del Consejo. De estos dos últimos epígrafes se ocupó don Alfonso García-Gallo en su trabajo *El Consejo y los Secretarios en el gobierno de las Indias en los siglos* XVI *y* XVII[5], y yo mismo he descrito la historia de la secretaría del Consejo de Indias en la segunda mitad del XVI, y las tensiones con la presidencia de cara al gobierno del Consejo, en mi reciente libro *Felipe II: el rey en el despacho*[6].

La consolidación del Consejo de Indias, como organismo con un Presidente; un alto cargo inestable, el Gran Canciller; varios Consejeros, un Secretario, un Fiscal y un conjunto de oficiales, tuvo lugar en el reinado de Felipe II. El Consejo de Indias es un Consejo Supremo, es decir, no supeditado a ningún otro organismo, aunque no resulta claro si esa condición la tuvo el Consejo desde su creación (Schäfer) o bien desde 1571 en que las Ordenanzas lo declararon expresamente (D. Ramos; García-Gallo). Sus competencias se proyectaron a los cuatro ramos característicos de la gestión pública –gobierno, justicia, hacienda y guerra–, realizando su actuación a través de una Sala de gobierno y de otra Sala de justicia, compuesta ésta por consejeros letrados y cuyos asuntos tramita un escribano de Cámara de justicia.

Los Presidentes del Consejo, desde el primero (García de Loaysa; también cardenal e Inquisidor General), fueron a menudo destacadas personalidades de la vida cortesana. Especialísima importancia tuvo el sexto titular del cargo, Juan de Ovando. La Secretaría del Consejo recayó al principio en el todopoderoso andaluz Francisco de los Cobos, que acumuló la secretaría de Indias a otras varias, pero el personaje que ordenó los usos burocráticos e introdujo un estilo propio en el despacho de los papeles de ultramar fue Juan de Samano. Posteriormente se hizo con los asuntos de Indias el también todopoderoso Francisco de Eraso, a quien al morir sucedió su hijo Antonio, y a éste Juan de Ibarra. La lista de presidentes y secretarios en el siglo XVI, y el mayor o menor poderío institucional de unos y

[3] Pub. en el volumen colectivo, *El Consejo de las Indias en el siglo* XVI, Valladolid, 1970, 11-39.

[4] Madrid, 1997.

[5] En *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, 777-809.

[6] Madrid, 2002, págs. 123-124, 196-200, 308 y 415-428.

otros, ilustra la dialéctica en la lucha por el poder y el forcejeo entre presidentes y secretarios en la pugna por el control del Consejo.

Las *Ordenanzas* de 1571, año en que entró Ovando como Presidente del Consejo de Indias, habían configurado un Consejo con un poderoso Presidente, un devaluado Secretario, que solo asistía al Consejo cuando se le llamaba, y dos importantes escribanos de Cámara, uno de gobernación y otro de justicia. De esta suerte, y como ya he señalado en otra ocasión[7], el quinquenio 1571-1575, con términos marcados por el nombramiento y la muerte de Ovando, fue una etapa en el Consejo de Indias de predominio e imposición del Presidente. Así las propuestas para la provisión de cargos y oficios, que antes eran formalizadas conjuntamente por Presidente y Consejeros, quedaron en las exclusivas manos de aquél a partir de lo que dispuso una real cédula de 6 de octubre de 1571. Más tarde, muerto Ovando y tras numerosas protestas de los Consejeros, otra cédula de 31 de enero de 1591 ordenó volver al estilo antiguo de un gobierno colegiado Presidente-Consejeros, pero al morir el presidente Moya de Contreras el 14 de enero de 1592 y transcurrir más de tres años hasta la entrada del siguiente (Paulo de Laguna, 4-VII-1595), la situación se radicalizó en sentido contrario y en tal período los Consejeros asumieron en exclusiva las propuestas de nombramientos.

Esa rehabilitación de los Consejeros vino a coincidir con una importante cédula, de 6 de mayo de 1597, potenciadora de la figura del secretario Ibarra. Existiendo por entonces dos Escribanías de Cámara del Consejo de Indias, la de gobernación y la de justicia, se ordena que aquella desaparezca y sea acumulado su despacho al de Ibarra, mientras es potenciada la escribanía de justicia. Así, con una secretaría reforzada y una presidencia débil, entra el Consejo de Indias en el siglo xvii.

Para la historia del Consejo de Indias en el siglo xvii hay que atenerse en lo fundamental a la descripción de Schäfer en los capítulos IV y V del volumen primero de su obra, si bien los juicios del investigador alemán deben ser contrastados y completados con otras investigaciones más actualizadas y recientes, tanto sobre el propio Consejo[8] como sobre el régimen de los Validos y su actividad de gobierno[9].

---

[7] J. A. Escudero, *Felipe II*, 418 y ss.

[8] Así el trabajo citado de García-Gallo sobre *El Consejo y los secretarios*. En *Los Secretarios de Estado y del Despacho* (4 vols., Madrid, 1969; en I, 196 y ss.) di noticia de unas *Órdenes que se han dado para el gobierno del Consejo Real de las Indias y Secretarios de él, desde el año passado de quinientos y noventa y siete, hasta el de seiscientos y nueve*, conservadas en la Biblioteca Nacional de Madrid. Allí reproduje la fundamental Real Orden de 31 de diciembre de 1604, de la que se hace abundante eco García-Gallo en su estudio.

[9] Señaladamente, y con carácter general, F. Tomás y Valiente: *Los Validos en la Monarquía española del siglo xvii*, 2.ª ed., Madrid, 1982. También las dos acreditadas monografías sobre el más importante de esos Validos, Olivares, de G. Marañón, *El Conde Duque de Olivares (La pasión de mandar)*, 7.ª ed., Madrid, 1980, y de J. H. Elliott, *El Conde Duque de Olivares*, ed. Crítica, 1990. Y

Los hitos clave de la historia del Consejo de Indias en la nueva centuria se sitúan al principio, en 1600 y en 1604, fechas que corresponden al desgajamiento del Consejo de Cámara de Indias, y a la multiplicación de la hasta entonces única secretaría del Consejo. Habiéndonos de referir al Consejo de Cámara a continuación, digamos algo ahora de la multiplicación de las secretarías, aunque ambos temas se encuentran inextricablemente ligados.

A tenor de lo que explica la introducción de la Real Orden de 31-XII-1604, un asunto personal (el nombramiento del secretario Juan de Ibarra como consejero) provocó ese reajuste institucional de largo alcance. Se crearon así cuatro secretarías, dos de ellas para el Consejo de Indias, y otras dos para el recién introducido Consejo de Cámara. Las dos secretarías del Consejo de Indias, es decir, las de gobierno, fueron las de Perú (dada a Gabriel de Hozes) y Nueva España (dada a Andrés de Tobalina). A los secretarios correspondía, a cada uno en su ámbito geográfico, hacer relación de los negocios (es decir, preparar la lista de ellos, con los adecuados resúmenes para el despacho), informar de las cartas y peticiones, recoger lo que se acuerde y resuelva, y redactar los despachos y consultas correspondientes.

Señalemos también que los grandes Secretarios de Indias del siglo XVI (los Cobos, Eraso, Ibarra) fueron sucedidos en el XVII por otras personas de segundo orden. Y es curioso hacer notar, en concordancia con esto, que si aquellos grandes Secretarios del XVI pugnaron con los mismos Presidentes del Consejo, sobrepasándoles a menudo en importancia y peso político, los secretarios de Indias del XVII, en otro plano inferior, rebajaron sus pretensiones, enfrentándose ahora a los Consejeros. Los grandes Secretarios del XVI se habían sentado en el Consejo a continuación de los Consejeros y antes que el Fiscal (como explícitamente reconoció la Real Cédula de 20 de octubre de 1586[10]), pero los del XVII habrían de sentarse después del Fiscal. Así lo estableció la Real Orden de 31-XII-1604, reconociéndose más tarde eso mismo en los S*umarios* de Aguiar[11], y en las Ordenanzas de 1636 y Recopilación de 1680[12], que reprodujeron literalmente el texto de 1604.

b) *Siglo XVIII*

La historia del Consejo de Indias en la centuria de la Ilustración fue primeramente expuesta por Gildas Bernard en su obra *Le Secrétariat d'État et le Conseil*

sobre el primero de los Validos, el Duque de Lerma, el reciente libro de A. FEROS, *El Duque de Lerma. Realeza y privanza en la España de Felipe III*, Marcial Pons 2002, y mi estudio «Los poderes de Lerma», en *Administración y Estado en la España Moderna*, 2.ª ed., 275-325.

10 *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, II, 545, nota 1891.

11 2,6,9: «Que en el Consejo se hallen presentes los Secretarios a todos los negocios, excepto quando se vieren o votaren pleytos, visitas y residencias; y su assiento sea después del Fiscal».

12 *Ordenanzas de 1636*, cap. 22; Recopilación de 1680, 2,6,9. Véase al respecto GARCÍA-GALLO, El Consejo y los Secretarios, 786.

espagnol des Indes (1700-1808)[13]. En conformidad con la tesis común de la decadencia de los Consejos en esa etapa ante la creciente importancia de las Secretarías del Despacho, Bernard destacó la pérdida de peso del Consejo de Indias y el avance en competencias de la Secretaría del Despacho de Indias. Para él, la decadencia del Consejo se habría visto predeterminada por el apoyo del organismo en la Guerra de Sucesión de España al candidato perdedor, el archiduque Carlos, y su oposición al ganador, el futuro rey Felipe V[14].

Más recientemente, el profesor Rafael D. García Pérez ha reinterpretado la historia del Consejo de Indias en el siglo XVIII, o más propiamente en los dos últimos reinados, de manera distinta. Partiendo de las observaciones anticipadas por M. A. Burkholder (*The Council of the Indies in the late eighteenth century; a new perspective*[15]) y, sobre todo, por Ismael Sánchez Bella («La Administración Central», en *Historia del Derecho Indiano*[16]), García Pérez estudia la organización y competencias del Consejo para sostener, apartándose de la tesis tradicional, que el de Indias mantuvo y aun fortaleció hasta fines del XVIII su prestigio e influencia.

En la trayectoria del Consejo de Indias en la centuria de la Ilustración, hay que referirse en primer lugar al Decreto de 10 de noviembre de 1713, que reorganizó el Consejo con tres Presidentes, veinte Consejeros (diez togados y diez de capa y espada), un Fiscal, dos Abogados generales y tres Secretarios. El organismo habría de desarrollar su actividad en tres salas, de plenario, gobierno y justicia. El Consejo pleno de Indias, como sala primera a la que concurren todos sus componentes, despacha los negocios graves de carácter eclesiástico o general, tanto de Perú como de Nueva España, constituyéndose como una instancia inicial para luego, tras el correspondiente examen, reenviar los asuntos a las otras dos salas de justicia y gobierno. La Sala de Gobierno estará formada por los tres Presidentes, ocho Consejeros –cuatro togados y cuatro de capa y espada–, el Fiscal y uno de los tres Secretarios, alternando entre ellos en las diferentes sesiones para tratar con separación las materias de cada territorio. La Sala de Justicia, en fin, se constituye con los seis Consejeros togados no presentes en la de Gobierno; los dos Abogados generales y el Secretario a quien tocare según la materia objeto de examen.

Como ya he hecho notar[17], a la reforma global de 1713 (que afectó al conjunto de Consejos) se opuso la contrarreforma de 1715. Al decreto general de 9 de junio de este año, que rectificó lo hecho antes y fue calificado de «decreto circu-

[13] Ginebra-París, 1972.

[14] Por otra parte, yo también me ocupé del panorama general de los Consejos en la centuria de la Ilustración, y por consiguiente del de Indias, en mi trabajo *La reconstrucción de la Administración central en el siglo XVIII*, publicado en el tomo XXIX, vol. I, de la *Historia de España Menéndez Pidal*, Madrid, 1985, 81-175, y reeditado en *Administración y Estado en la España moderna*, Junta de Castilla y León, 2.ª ed., 2002, 135-203.

[15] En *The Hispanic American Historical Review*, 56 (1976).

[16] Madrid, 1992.

[17] *La reconstrucción de la Administración Central en el siglo XVIII*, cap. IV.

lar para los Consejos», siguió el específico decreto corrector para Indias, de 5 de agosto del mismo año. A las extravagancias de la pluralidad de Presidentes siguió la reducción a uno. Desaparecieron también los Abogados generales. Los veinte consejeros quedaron en diez, ocho togados y dos de capa y espada. Se creó un segundo Procurador general y, en lo relativo a las secretarías, se volvió a la doble vía Perú-Nueva España.

En función de una cadencia bianual en las reformas, la siguiente de importancia, tras las de 1713 y 1715, tuvo lugar en 1717, año en que el 20 de enero fueron dados tres decretos que reformaron el Consejo de Indias. Uno de ellos retiró al entonces Presidente, Conde de Frigiliana, y le sustituyó por Andrés de Pez, pero no como Presidente sino como Gobernador, reduciéndose además el número de Consejeros, de diez a ocho (seis togados y dos de capa y espada). Con este decreto aparecía al frente del Consejo una nueva figura institucional, la de Gobernador, sin que quedara claro, pues el texto no lo explica, las razones y el sentido de ese cambio que ha sido interpretado de distinta forma por los autores modernos[18]. A su vez, otro de los decretos refería la organización y funcionamiento de los Consejos, mientras el tercero acotaba «lo governativo, económico y providencial» como propio de la *reserva* del rey y, en consecuencia, de esa *vía reservada* o *vía de Estado* que sustraería competencias al Consejo de Indias en favor de la Secretaría del Despacho homónima[19]. Por otra parte, ante las dudas del Consejo sobre el alcance de esta *vía reservada*, el rey dictó un nuevo decreto el 11 de septiembre de 1717, precisando los asuntos que debían correr por ella. Con esto se perfiló el deslinde competencial Consejo-Secretaría del Despacho en la Administración central borbónica, aunque es discutible si esa transferencia de asuntos del Consejo de Indias a la Secretaría del Despacho se hizo inmediatamente efectiva, a partir de 1717, o tardó algunos años en resultar de verdad apreciable[20]. O, dicho con

---

[18] Sobre ello, véase García Pérez, *El Consejo de Indias*, 39 y 59 y ss. Los argumentos de este joven profesor, frente a los clásicos de Desdevises du Dézert y Bernard, parecen más que razonables y convincentes. Se había afirmado, en relación al Consejo de Castilla, lo que se extrapoló luego a Indias, que el rey designó Gobernadores y no Presidentes por la mayor facilidad de revocar los nombramientos; por el diferente título de que gozaban *(Excelencia o Señoría)* o por las necesidades de un menor salario para los Gobernadores. Pero García-Pérez ha hecho notar que los reyes no revocaron en América los nombramientos de Presidentes o Gobernadores; que los salarios no dependieron de un título u otro, y que los funcionarios indianos defendieron la equiparación de ambos títulos. En resumen, para él, fueron «empleos equiparables a todos los efectos».

[19] Sobre la *vía reservada* en Indias, Bernard, *Le Secrétariat d'État et le Conseis espagnol des Indes*, 18-19 y 26-27; García Pérez, *El Consejo de Indias*, 42-45 y 435 y ss.; M. Gómez Gómez, *Forma y expedición del documento en la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias*, Sevilla, 1993, 36-39; A. M. Barrero García, «La vía ordinaria y la vía reservada en la *Administración americana en el siglo xviii», en Estructuras, Gobierno y Agentes de la Administración en la América española, siglos xvi, xvii y xviii*, Valladolid, 1984, 233-250.

[20] En favor de la primera interpretación, F. Muro Romero, «Instituciones de gobierno y sociedad en Indias (1700-1760)», en *Estructuras, Gobierno y Agentes de la Administración en la América española*, 171-172. En favor de la segunda, García Pérez, *El Consejo de Indias*, 42-45.

otras palabras, si el Consejo pasó de inmediato a la postración al perder buena parte de sus competencias, o si tal proceso fue más lento y menos acusado en tanto retuvo de hecho la mayor parte de ellas durante los decenios siguientes.

Tras las fundamentales reformas de 1717, todo cuanto sucedió después fue adjetivo y accidental. Reinando Fernando VI, un decreto de 18 de mayo de 1747 recordó el obligado cumplimiento del de 11 de septiembre de 1717 sobre la *vía reservada*, y, muerto ya ese rey, otro decreto más, de 13 de marzo de 1760, restableció la cifra de ocho consejeros togados y aumentó de dos a cuatro los de capa y espada. Otras disposiciones volvieron luego sobre los mismos temas de la vía reservada o de la composición del organismo, pero lo fundamental estaba ya dicho. Sí es interesante, y también lamentable, destacar[21] que la gran mayoría de los consejeros de Indias no habían puesto nunca los pies en América.

2. El Consejo de Cámara de Indias

El Consejo de Cámara de Indias cuenta con una azarosa historia. Fundado el 25 de agosto de 1600, fue suprimido poco tiempo después, el 16 de marzo de 1609. Tras esa primera etapa de nueve años, fue restablecido el 10 de febrero de 1644, volviendo a ser suprimido, con el advenimiento de los Borbones, el 6 de marzo de 1701. De nuevo creado el 29 de abril de 1716, es otra vez suprimido el 11 de marzo de 1717. Y por cuarta vez reaparece el 22 de diciembre de 1721 hasta su extinción el 18 de agosto de 1809.

La trama del Consejo de Cámara de Indias puede hoy ser mejor conocida a raíz del esclarecimiento de la historia del Consejo de Cámara de Castilla[22], a cuya imagen fue creado. Con independencia de las páginas que le dedicó Schäfer para el siglo xvii *(El Consejo*, I, págs. 175 y ss.), o García Pérez para la segunda mitad del xviii *(El Consejo*, 284 y ss.), se ha ocupado de su etapa fundacional J. J. Real Díaz *(El Consejo de Cámara de Indias: génesis de su fundación*[23]) y yo mismo en *La creación del Consejo de Cámara de Indias*[24].

---

[21] Lo ha puesto de relieve García Pérez, *El Consejo de Indias*, 48-50.

[22] El Consejo castellano ha sido estudiado por S. De Dios en un artículo («El ejercicio de la gracia regia en Castilla entre 1250 y 1530. Los inicios del Consejo de la Cámara», en *Anuario de Historia del Derecho español*, LX –1990–, 323-351) y, sobre todo, en su libro *Gracia, merced y patronazgo real. La Cámara de Castilla entre 1474 y 1530*, Madrid, 1993. Yo me he ocupado también de él en «El Consejo de Cámara de Castilla y la reforma de 1588», en *Administración y Estado en la España moderna*, 467-482.

[23] En *Anuario de Estudios Americanos*, xix (1962), 725-758.

[24] En *Derecho y Administración Pública en las Indias Hispánicas. Actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano (Toledo 19 a 21 de octubre de 1998)*, 2 vols., Cuenca 2002; en I, 621-667.

La creación del Consejo de Cámara de Indias ha solido ser vista como una iniciativa o maniobra del Duque de Lerma[25]. Sea o no esto cierto, el caso es que el 25 de agosto de 1600 fue establecida una *Junta de Cámara*, compuesta por el Presidente y tres Consejeros, a fin de consultar al monarca «las provisiones eclesiásticas y seglares que hubieren de hacer para el buen gobierno espiritual y temporal de las Indias». Esta *Junta de Cámara* o *Consejo de Cámara* se creó a imagen y semejanza del Consejo de Cámara de Castilla, tanto es así que este viejo organismo elaboró un memorial con lo más importante de su reglamento para que sirviera de orientación al organismo hermano recién nacido.

La historia del Consejo de Cámara, en sus supresiones y restablecimientos, refleja un constante forcejeo con el Consejo de Indias, en base, de una parte, al posible agravio hecho a este último organismo, del cual la Cámara se había desgajado, por detraerle competencias, y, de otra, en razón de la buena o mala experiencia funcional del propio Consejo de Cámara o, incluso, del Consejo de Cámara de Castilla. La larga historia de supresiones y restablecimientos del organismo, cuya síntesis hemos adelantado, se inició el 1 de abril de 1608, cuando el Conde de Lemos presentó un memorial secreto a Lerma, exponiendo la necesidad de suprimir la Cámara para restablecer la paz y unión en el Consejo.

El Consejo de Cámara de Indias vivió en el Antiguo Régimen cuatro etapas: la primera de 9 años; la segunda de 57; la tercera de un año escaso, y la cuarta de 88. Un total de 155 años.

Si Schäfer vio la mano de Lerma en la creación del Consejo de Cámara en 1600, su supresión de 1609 le mereció *a sensu contrario* el juicio de una *derrota política* del favorito. En esa primera etapa, el acontecimiento fundamental fue la Real Orden de 31 de diciembre de 1604, que al igual que había dispuesto dos secretarios de gobierno en el Consejo de Indias, según antes vimos, organizó otros dos en la Cámara, para Perú (que se dio a Pedro Ledesma) y para Nueva España (que quedó en manos de Juan Ruiz de Contreras). Estos secretarios de Cámara fueron más importantes que sus colegas de gobierno, si bien al extinguirse la Cámara en 1609 desaparecieron, quedando solo en el Consejo de Indias las dos secretarías globales, de Perú y Nueva España, que despachaban todo.

Restablecido el Consejo en 1644, la segunda etapa comprendió el resto de los años de la Casa de Austria, y en ella debieron tener lugar no pocas fricciones y desajustes con la Junta de Guerra de Indias, pues esta Junta era la que consultaba y proveía, cuando no había Cámara, las plazas militares. Ya en el XVIII, descontada esa tercera y efímera etapa de diez meses y medio en el bienio 1716-1717, la cuarta y más larga comenzó con el decreto de 22 de diciembre de 1721, que diseñó un Consejo compuesto por el Gobernador y cuatro Consejeros, dos togados

[25] Desde que Schäfer afirmó que fue «una de sus primeras medidas» *(El Consejo Real y Supremo de las Indias*, I, 177). Sin embargo tal afirmación no aparece suficientemente documentada.

y dos de capa y espada. El número de los Consejeros varió a lo largo del siglo, si bien no de manera llamativa. Por su parte los secretarios lograron que se les reconociera el derecho de voto. Las competencias de la Cámara, en fin, se concentraron en las propuestas para la provisión de plazas en ultramar o en el propio Consejo de Indias, y en la concesión de gracias y mercedes. Esta última etapa finalizó el 18 de agosto de 1809, fecha en que la Cámara fue definitivamente cancelada.

B) **La Secretaría del Despacho de Indias**

La Secretaría del Despacho, única o *Universal* con los Austrias, prosiguió de la misma forma con Felipe V hasta que un decreto de 11 de julio de 1705 la dividió en dos, constituyéndose un departamento de Guerra y Hacienda, y otro encargado de *todo lo demás de cualquier materia que sea.* En este último, que quedó a cargo del Marqués de Mejorada, fueron ubicados los asuntos de Indias. A partir de entonces, y en base a los distintos desdoblamientos y reformas de las Secretarías del Despacho, y al destino en ellas de esos negocios de ultramar, cabe advertir las siguientes cinco etapas: 1. Secretaría de Marina e Indias (1714-1754); 2. Autonomía de la Secretaría del Despacho de Indias (1754-1787); 3. Desdoblamiento en dos de la Secretaría de Indias (1787-1790); 4. Supresiones y rehabilitaciones de la Secretaría de Indias (1790-1820); 5. Ministerio de Ultramar (1836-1899). Veamos ahora las características principales de cada una de ellas.

1. Secretaría de Marina e Indias (1714-1754)

Comprende esta etapa los cuarenta años transcurridos entre 1714 y 1754, en los que existió una Secretaría de Marina e Indias, con la excepción del quinquenio 1715-1720, en el que los negocios de Indias fueron redistribuidos entre todas las otras Secretarías del Despacho.

Cuando en 1714 se produce el desdoblamiento en cuatro, de los dos departamentos anteriores (los de Guerra y Hacienda, y *todo lo demás*), se procede ya a una específica y concreta atribución de materias a todos y cada uno de ellos. Así, junto a Estado, Guerra y Justicia, surge el de Marina e Indias, inaugurándose esa primera etapa en la que los asuntos indianos aparecen gestionados con los de Marina. Las razones del emparejamiento resultan obvias, pues la gestión política de ultramar y su comercio dependían en buena medida de la Marina.

Para conocer las peripecias institucionales de esta primera etapa hay que remitirse al estudio del profesor Dionisio Perona sobre el Ministerio de Marina[26],

---

[26] D. A. Perona Tomás, *Los orígenes del Ministerio de Marina. La Secretaría de Estado y del Despacho de Marina. 1714-1808.* Aunque lógicamente el libro trate de los asuntos de Marina, se hace en él una historia, la de la Secretaría, que es común a Marina e Indias.

que era el departamento emparejado con Indias. Y esas peripecias comienzan con el Real Decreto de 30 de noviembre de 1714, el cual detalló pormenorizadamente las competencias de la Secretaría del Despacho, dada precisamente a Bernardo Tinajero de la Escalera, Secretario del Consejo de Indias. Las competencias eran:

> «La correspondencia con los virreyes, governadores de provincias y particulares. Sus nombres, apellidos, calidades y payses. La jurisdición de todos, gajes, número de tropas de que deve componerse su guarnición. Su sueldo y assignazión. Los arzobispos, obispos, capítulos, abades, priores, combentos de uno y otro sexo, parroquias, número y nombres de los eclesiásticos y religiosos; provincias y lugares donde están las rentas de cada uno y de su naturaleza. La de todas las encomiendas, su situación, rentas, quién las posee. Sus cargas futuras, en favor de quién y por qué tiempo. Los tribunales, corregimientos, alcaydías y otras jurisdicciones, contadores, su sueldo y exercicio. Las casas de moneda, oficiales, gages y adonde están situadas. Los administradores, arrendadores de rentas reales, el nombre de cada una, su producto, cargas y lo que produgeron desde el año de 1640. Que respecto de haverse formado una Junta para la Hacienda de Indias y manutención de tropas, assistirán a ella este Secretario y el de Guerra. Todo lo que mira a la Marina, compra y construcción de baxeles, sus fondos para que S. M. dará consignación»[27].

El alma de la reforma fue el francés Orry, quien actuó bajo la protección de la Princesa de los Ursinos. Ambos habrán de desaparecer y serán sustituidos por otra pareja que desempeñará un papel semejante, Isabel de Farnesio y el abate Alberoni.

El 28 de abril de 1715 fue suprimida la Secretaría de Marina e Indias, ordenándose que los asuntos fueran redistribuidos entre las otras Secretarías del Despacho y que los papeles de ultramar se entregaran a los dos Secretarios del Consejo de Indias. Ahora bien, esa reestructuración, en base a cuatro Secretarías (Estado, Guerra y Marina, Hacienda y Justicia) no llegó a durar dos años, pues un decreto de 2 de abril de 1717[28] acabó con ella. Esta disposición redujo a tres los cuatro ministerios anteriores. En ellos (Guerra y Marina, Estado, y Justicia, Gobierno Político y Hacienda) permanecerían repartidos en razón de la materia los asuntos de América, aunque es posible, como sugiere Perona[29], que en 1718 hubieran pasado a la Secretaría del Despacho de Guerra y Marina todos los asuntos de Indias que no fueran de Gracia y Justicia. Por otra parte, cuando Alberoni fue apartado de los negocios en 1719, el rey se dedicó personalmente al gobierno con el asesoramiento del confesor y del ministro de Estado, Grimaldo.

Véase también el cap. V del tomo I de *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, y, en general, *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 2.ª ed., Madrid, 2001.

[27] El R. D. de 30-XI-1714 figura en la *Novísima Recopilación*, III, IV, IV.

[28] *Novísima Recopilación*, III, VI, 5.

[29] *Los orígenes del Ministerio de Marina*, 74.

En diciembre de 1720 tuvo lugar una pretenciosa pero efímera reorganización, volviéndose al esquema de los cuatro Ministerios. Además de Estado y Hacienda, aparece una Secretaría de Guerra, Marina e Indias, a cargo de Miguel Fernández Durán, que despacha todos los negocios de ultramar excepto los de carácter eclesiástico, los cuales se tramitan por la cuarta Secretaría, de Justicia y Gobierno Político, regida por José Rodrigo.

Tras este reajuste, el titular de la Secretaría del Despacho de Guerra-Marina-Indias, Fernández Durán, cayó en desgracia como consecuencia de su participación en cierto asiento de víveres para el ejército de África. Ello condujo en enero de 1721 a una decisiva y duradera reforma del régimen ministerial, que quedó articulado en cinco Secretarías del Despacho, una de las cuales volvió a ser la de Marina e Indias, entregada a Andrés de Pez, experto marino gaditano que desde enero de 1717 dirigía el Consejo de Indias como Gobernador junto al Presidente, Conde de Frigiliana. Así pues el 8 de enero de 1721 se restablecía la Secretaría de Marina e Indias que había sido suprimida el 28 de abril de 1715.

Andrés de Pez murió el 7 de marzo de 1723 y su sucesor, Antonio de Sopeña, fue nombrado el l0 de enero de 1724, coincidiendo con la abdicación de Felipe V. No es claro quien estuvo a cargo de los papeles de Indias esos once meses y cómo se despacharon. En todo caso, durante el breve reinado de Luis I parece que se equilibró la importancia de la Secretaría del Despacho y del Consejo de Indias, y ello por la escasa relevancia de Sopeña en la Secretaría y por el mayor peso del Marqués de San Valero, Presidente del Consejo, que fue incluido en la Junta asesora que despachaba con el rey.

Muerto Luis I el 31 de agosto de ese año, y reintegrado Felipe V al trono, aparece el barón de Riperdá en la vida pública a modo de un segundo Alberoni, haciendo las veces de Primer Ministro. El 2 de febrero de 1726 se concede a Sopeña plaza de Consejero de Indias, agregándose su Secretaría «a la del cargo del señor Duque de Riperdá», es decir, a una extraña Secretaría del Despacho *sin negociación señalada*, que había sido dada al pintoresco personaje holandés. Esta medida solo surtió efecto tres meses, pues en mayo Riperdá abandonó la Corte.

La caída de Riperdá puso la Secretaría de Marina e Indias en manos de José Patiño, personaje de origen milanés, de formación jesuítica y brillante carrera profesional, que se incorporó al equipo ministerial en compañía de su hermano Baltasar. José Patiño llevó así los asuntos de Indias y Marina, pero llegó a gestionar también casi todos los demás, pues tras la salida de Grimaldo se hizo cargo de los de Estado; sucedió a Arriaza en la Secretaría de Hacienda, y al apartarse su hermano Baltasar se hizo cargo también de los de Guerra. José Patiño, en fin, en aquella clásica estructura de cinco departamentos controlaba las 4/5 partes (el quinto restante, correspondiente a la Secretaría de Justicia, lo llevaba José Rodrigo). Por eso, cuando murió en 1736 hubo que reajustar casi todo.

Tras Patiño, la Secretaría del Despacho de Marina e Indias fue entregada el cuatro de noviembre de ese año, con carácter interino («mientras S. M. provee las Secretarías del Despacho de Yndias y Marina»), a Mateo Pablo Díaz, Marqués de Torrenueva, que desempeñaba además en propiedad la Secretaría de Hacienda. La situación de interinidad se mantuvo hasta marzo de 1739, cuando Torrenueva pasó como ministro de capa y espada al Consejo y Cámara de Indias. Entonces, el día 7, fue designado como nuevo Ministro José de la Quintana.

La gestión de Quintana, no especialmente brillante, pues, al parecer, ni siquiera llegó a despachar con el rey[30], duró hasta el 11 de octubre de 1741, fecha en que la Secretaría fue entregada a José del Campillo, un asturiano de cuarenta y ocho años, que había estado a cargo de la intendencia y del corregimiento de Zaragoza; hombre difícil que logró indisponerse con casi todo el mundo: las autoridades de Zaragoza, las inquisitoriales, etc. Campillo, que además de Marina e Indias se hizo cargo de la Secretaría de Guerra y de la de Hacienda, no duraría mucho, pues el 12 de abril de 1743, día de jueves santo, falleció de modo repentino.

Como había acontecido en casos similares de concentración de departamentos en una persona –v.gr. antes con Patiño– la desaparición del ministro exigió un reajuste general. Tal vez el Marqués de Villarias se hiciera cargo en los primeros momentos del despacho de las Secretarías, pero el reajuste posterior fue inédito en el sentido de que no se repartieron los Ministerios a personas distintas, sino que apareció un heredero universal de cuanto dejó Campillo. Éste fue el Marqués de la Ensenada, personaje de singular proyección y que de la Secretaría del Despacho que aquí interesa, la de Marina e Indias, había acreditado más conocimientos y experiencia en el mundo del mar que en el de ultramar. Con Ensenada al frente de este departamento, murió Felipe V.

A partir de entonces, en los años siguientes, la Administración Central fue dirigida por dos personas: Ensenada, que además de Marina-Indias gestionaba Guerra y Hacienda, y don José Carvajal en Estado. En esa etapa se acentuó el paso de asuntos a la vía reservada de la Secretaría del Despacho de Marina e Indias, y así un Real Decreto de 18 de mayo de 1747 ordenaba *a los virreyes y demás ministros militares y políticos, que den cuenta por la vía reservada y no por la del Consejo de todo lo concerniente a las quatro clases de hacienda, guerra, comercio y navegación.* El decreto recuerda otros dos de 20 de enero y 11 de septiembre de 1717, el último de los cuales –aclaratorio del anterior– había deslindado lo que debía despachar el Consejo y los negocios que «reservaba S. M. en sí para que privativamente se evaquasen por la Secretaría del Despacho Universal de Yndias».

Todavía en 1747, cuando no se habían alcanzado los dos años de reinado, Ensenada, que ya había presentado con anterioridad un memorial al rey –la *Idea de lo que parece preciso en el día para la dirección de lo que corresponde a Estado*

[30] Perona, *Los orígenes del Ministerio de Marina*, 131.

y se halla pendiente–, vuelve a dirigirle otra representación que, en lo que toca a Indias, destaca tanto las dificultades económicas como los problemas de las autoridades en los tres virreinatos antes y durante su ministerio. En los proyectos reformistas del célebre Ministro –esos y los que seguirán– no suelen ser tratados ciertamente los temas de Indias con especial atención, si bien merecen casi siempre alguna referencia. En cierto documento de 15 de noviembre de 1749[31], Ensenada se refiere por un lado a la situación de los papeles de América y por otro a los de Marina. En 1751, en fin, presentó un importante memorial en el que se postulaba estar alerta «para volver a la Corona las usurpaciones hechas en América por varios soberanos de la Europa». Tres años después, en 1754, habiendo fallecido Carvajal y siendo nombrado en el Ministerio de Estado Ricardo Wall, la presión del grupo inglés pugnó por apartar a Ensenada, quien, tras dimitir, fue exonerado de sus cargos el 20 de julio. Esta crisis tendrá una decisiva importancia para la gestión de los asuntos indianos.

2. Autonomía de la Secretaría del Despacho de Indias (1754-1787)

Marina e Indias habían figurado en un departamento único desde 1714, con la salvedad del quinquenio 1715-1720 en el que los asuntos de Indias fueron repartidos entre las otras Secretarías del Despacho, creándose al término de él una efímera Secretaría de Guerra, Marina e Indias. Apartado Ensenada, en julio de 1754[32] tiene lugar una fulminante reestructuración de la Administración central que, en lo que aquí interesa, lleva consigo la división de aquella Secretaría de Marina e Indias, y por consiguiente la aparición de una autónoma Secretaría del Despacho de Indias, que fue entregada al nuevo hombre fuerte, Ricardo Wall, mientras la de Marina pasaba a manos de Julián de Arriaga. Se rompía así la unión de Marina e Indias, reconociéndose, pese a sus innegables conexiones, las peculiaridades de una y otra. Un teórico de la época, Pablo de Mora y Jaraba habría de admitir cuando estaban unidas que «son de casta muy distinta los negocios que corren en ellas».

Ahora bien, según parece[33], esta distribución no satisfizo a Wall, quien pidió al monarca que le exonerase de la Secretaría de Indias y le entregara a cambio Marina. El rey desestimó la propuesta ofreciendo a cambio que Arriaga desempeñara los dos departamentos, con la condición de que todas las medidas importantes de uno y otro fueran antes consultadas a Wall. Siguiendo este criterio, Wall entregó en el mes de agosto la Secretaría del Despacho de Indias a Julián de

---

[31] *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, I, 195-197.

[32] *Gaceta de Madrid* de 23 de julio de 1754. Según Prado Rozas, los cambios recogidos en la Gaceta pudieron realizarse el día 21 *(Reglas para oficiales de Secretarías y catálogo de los Secretarios del Despacho y del Consejo de Estado que ha habido desde los señores Reyes Católicos hasta el presente, junto con las plantas dadas a las Secretarías*, Madrid, 1755, 173-176.

[33] *Los orígenes del Consejo de Ministros*, I, 229 y ss.

Arriaga y Rivera, hombre experto que había sido antes gobernador de Venezuela y presidente de la Casa de Contratación. La *Gaceta de Madrid* del día 20 de ese mes dio cuenta del cambio.

En esa situación, con Arriaga al frente de Marina e Indias, se volvió a la situación más habitual de que una misma persona –como antes Ensenada, Campillo o Patiño– estuviera al frente de dos o más departamentos que formalmente eran departamentos separados. Es decir, Arriaga figuraba como titular no de la Secretaría de Marina e Indias, sino de *las Secretarías* de Marina e Indias, pues eran dos distintas aunque las gobernase la misma persona. Así cierto Decreto, de 26 de agosto, realizaría una aclaración «de los negocios que son propios y peculiares de las Secretarías de Indias y Marina».

Arriaga había sido promocionado al Ministerio de Indias por el sector probritánico de la Corte, pero en el fondo el nuevo ministro era un viejo amigo de Ensenada, por lo que en su política intentó mantenerse equidistante de los dos grupos en liza: los que mandaban y los que conspiraban en la oposición alentando el llamado *espíritu del Ensenadismo*. En esta situación murió Fernando VI el 10 de agosto de 1759 y entró a reinar Carlos III.

El nuevo monarca defraudó de entrada las esperanzas de Ensenada y sus partidarios, que confiaban en una rehabilitación efectiva en los puestos de gobierno, obteniendo solo el gran exministro un indulto con permiso para regresar a la Corte. El esquema ministerial fue mantenido, con la sola excepción de la Secretaría de Hacienda que se dio a Esquilache. A partir de entonces, Arriaga, el titular de la Secretarías del Despacho de Indias, formó con Wall y Esquilache una especie de triunvirato supremo de gobierno. Ciertamente que en esa primera etapa del reinado –en concreto, en 1760– pareció que Arriaga iba a ser depuesto, pero debió salvarse por la aversión de Carlos III a cambiar de colaboradores («Creo dificilísimo que haya mudanza en el ministerio; no se inclina el rey a ello...», escribió Tanucci a Yacci el 9 de septiembre). Repuesto el Ministro de Indias, llegó incluso despachar con el rey lo de Estado y Guerra cuando Wall se puso enfermo dos años más tarde. Luego, dimitido Wall, Arriaga formaría con su sucesor Grimaldi, y con Esquilache, un segundo triunvirato de gobierno.

El Ministro de Indias (y también de Marina) sobrevivió al terremoto político del motín de Esquilache. El decenio 1766-1776, cuyo arranque lo constituye el motín y la salida de Esquilache, y cuyo término coincide con la salida de Grimaldi del Ministerio de Estado, iba a caracterizarse por el enfrentamiento de Grimaldi con Aranda y los seguidores del *partido aragonés*. Ahora bien, para el ministro de Indias, Arriaga, hombre según sabemos de estrechas relaciones con los jesuitas, lo más doloroso de ese período fue la expulsión de la Orden en 1767, urdida a espaldas suyas, y hasta el hecho de que los jesuitas hubieran marchado a Italia en unos barcos que partieron sin su consentimiento, siendo él Ministro de Marina. Ello era prueba de su marginación, como también el hecho de que al

iniciarse los setenta, se institucionalizaran unas reuniones diarias de los ministros, a las que sistemáticamente él no asistió.

Julián de Arriaga murió el 28 de enero de 1776, quedando así vacantes tanto el Ministerio de Indias como el de Marina. En el de Indias fue sustituido por José Bernardo de Gálvez, un malagueño que había sido Visitador General de Nueva España y cuyos trabajos en America habrían de reportarle el título de Marqués de Sonora. Ahora bien, desde el punto de vista institucional lo que importa destacar es que Gálvez se hizo cargo además del gobierno del Consejo de Indias, con lo que la gestión de ultramar quedó enteramente en sus manos. No es así de extrañar que cuando el Conde de Aranda, en respuesta a una petición del Príncipe de Asturias, envió a éste en 1781 un *Plan de Gobierno*, lleno de críticas a lo entonces vigente y de nuevas propuestas cara al futuro, al tratar del gobierno de las Indias señalara que «el correctivo que este despacho tenía con la independencia del Consejo de Indias, ya no existe por haverse constituido el secretario su governador, y de tal forma tan predominante que si se huviese de creher la mitad de lo que se oye, bastaría para concebir que no hay más Consejo de Indias que para lo menudo, y derechos del secretario; siendo en todo lo demás una estampilla suya para formalizar el curso de las expediciones»[34].

El mismo *Plan de Gobierno*, tras esa censura al acaparador Gálvez, hacía referencia a otra cuestión institucional que no tenía nada que ver con las personas: la infinitud de competencias del Ministerio de Indias. «Oy está abrazando –decía Aranda– más que cualquiera de las otras secretarías de España, pues forma un imperio en que por sí sola corre con Estado, Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda de América». Por entonces mismo, un observador extranjero aseguraba que no existía en el mundo un ministro con competencias más amplias que el Secretario español de Indias. Ese era el gran problema del gobierno de América, al que se intentaría poner remedio, según veremos, con distintas soluciones. Por de pronto, un Decreto de 18 de mayo de 1786 facultó al Ministro a firmar con estampilla dado «el excesivo incremento que diariamente toman los trabajos y negocios del vasto ministerio de vuestro cargo».

La gestión de Gálvez fue singularmente brillante y efectiva. Contribuyó a la puesta en práctica de la libertad de comercio, mejoró las comunicaciones, participó en la constitución del virreinato de Buenos Aires y de las audiencias de Cuzco y Caracas, y bajo su gobierno aparecieron los intendentes de Perú y Santa Fe. Consiguió en fin la libertad de comercio entre los propios territorios americanos, y a él hay que atribuir la reducción del precio del mercurio y el desarrollo de la minería[35].

[34] *Los orígenes del Consejo de Ministros*, I, 373.

[35] Bernard, *Le Secrétariat d'État et le Conseil espagnol des Indes*, 53-54.

3. Desdoblamiento de la Secretaría de Indias (1787-1790)

El 17 de junio de 1787 murió José de Gálvez, probablemente la más ilustre de las personalidades relacionadas en exclusiva con el gobierno de las Indias en el siglo xviii. Por entonces se gestaba en la Corte la constitución de la Junta Suprema de Estado, anticipo institucional del futuro Consejo de Ministros, la cual habría de recibir una *Instrucción reservada* que en los puntos 144 a 147 trataba de los asuntos de Indias. Esa *Instrucción*, redactada en vida de Gálvez aunque fuera fechada el 8 de julio cuando él ya había muerto, se hacía eco del problema fundamental, es decir, de la magnitud inabarcable de los negocios:

> «Sobre los asuntos de Indias es necesario prever y tomar providencia para el modo de gobernar en lo sucesivo aquellos vastísimos dominios. Hasta ahora un solo secretario de Estado ha tenido a su cargo el despacho de Indias. Los conocimientos, experiencia y celo del actual, de quien tengo la más cabal satisfacción, han podido llevar sobre sí los grandes trabajos aumentados al despacho de Indias; pero estos han crecido tanto con las nuevas disposiciones tomadas en mi tiempo y con la prosperidad del libre comercio, beneficio de minas y adelantamientos conseguidos en los descubrimientos, conquistas y población de aquellos dominios, que llegará a ser absolutamente imposible gobernarlos sin dividir el despacho en dos o más secretarios de Estado»[36].

En resumen, pues, en vísperas de la muerte de Gálvez ya se reconocía como algo ineludible que habría que dividir el Ministerio de Indias, para lo que parecían posibles tres soluciones: A) Suprimirlo y que lo de América, según la materia, se incorporara a cada una de las Secretarías del Despacho de España. Es decir, volver a lo hecho en el quinquenio 1715-1720. B) Dividir el Ministerio de Indias por materias. C) Dividirlo por territorios a imagen de lo hecho en el Consejo de Indias con las Secretarías de Perú y Nueva España. Floridablanca, Ministro de Estado, hombre de extremada influencia y autor de la *Instrucción reservada* para la Junta Suprema, se decantaba claramente por la primera. De esta suerte, en el capítulo CXLV de la *Instrucción*, tras un título inequívoco –*Lo mejor sería, al parecer, agregar por ramos el gobierno de Indias a los departamentos o secretarías de España*– podía leerse: «Esta división requiere mucho tino y grandes reflexiones. Si se pudiera, sin atraso del despacho, agregar por ramos el de Indias a los departamentos de las secretarías de España, sería esto lo más conforme al sistema de unión de aquellos y estos dominios, y a la utilidad recíproca de unos y otros vasallos». No obstante, desaparecido Gálvez (por cierto, de forma repentina y un tanto rara), el 8 de julio, el mismo día en que se constituía la Junta Suprema de Estado y era datada la *Instrucción*, un real

[36] *Instrucción reservada*, n.º CXLIV, BAE, LIX, 235.

decreto, a modo de medida de emergencia, dispuso la división en dos del Ministerio de Indias:

> «... he resuelto crear por ahora dos Secretarías de Estado y del Despacho Universal de Indias: la una de Gracia y Justicia y materias eclesiásticas, a semejanza de la que se halla establecida para España y sus islas adyacentes; y la otra de Guerra y Hacienda, Comercio y su Navegación, siguiendo el espíritu de los reales decretos de mi augusto padre de 20 de enero y 11 de septiembre de 1717, y de mi amado hermano Fernando VI de 26 de agosto de 1754, que agregaron estos quatro ramos en los dominios de Indias a la Secretaría de su Despacho»[37].

En la Secretaría de Gracia y Justicia y materias eclesiásticas de Indias fue nombrado Antonio Porlier, procedente de la fiscalía del Consejo de Indias, y en la de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación fue adscrito con carácter interino –«hasta tanto que yo elixa secretario en propiedad»– el titular de Marina, Antonio Valdés. Por lo demás, el decreto y la reforma tenían carácter provisional, *mientras se examina y delibera lo que más convenga*. O dicho con otras palabras, vacante la balumba de asuntos que dejaba Gálvez, y mientras se estudiaba la solución preconizada por Floridablanca de suprimir el departamento de Indias y redistribuir sus asuntos, era dividida la Secretaría en dos para hacer posible el inmediato despacho. Con ello quedaba abierto un régimen transitorio que, en efecto, solo duró tres años, hasta 1790.

Señalemos también que los decretos de creación de la Junta de Estado y de división del Ministerio de Indias fueron simultáneos e interdependientes. En el primero se hablaba de las siete Secretarías del Despacho –como si el fraccionamiento de Indias hubiera tenido ya lugar antes– y en el segundo hay referencias expresas e importantes a la Junta.

La diferenciación de competencias entre las dos Secretarías de Indias (de Gracia-Justicia, y de Guerra-Hacienda-Comercio-Navegación) era en algunos aspectos problemática. Pero más todavía lo era delimitar la esfera de acción de los nuevos departamentos con respecto a la de sus correspondientes en España. Es obvio que una Secretaría con jurisdicción sobre la navegación de Indias habría de mostrarse convergente con la tradicional Secretaría del Despacho de Marina. Algo similar sucedía respecto a los negocios de hacienda, justicia, etc., tratados ahora por un cauce administrativo dúplice y por tanto necesitado de clarificación. A ello atendió otro real decreto del mismo día 8 de julio de 1787[38].

4. Supresiones y rehabilitaciones de la Secretaría de Indias (1790-1820)

El 14 de diciembre de 1788 murió Carlos III. Su hijo Carlos IV aceptó en bloque el aparato ministerial, con Floridablanca (titular de Estado y Justicia) como

---

[37] *Novísima Recopilación*, III, VI, 12.
[38] *Novísima Recopilación*, III, VI, 13.

ministro más significado, y Porlier y Valdés en las dos Secretarías del Despacho de Indias. Ahora bien, la situación predominante de Floridablanca se veía sometida a un contínuo acoso por parte del Conde de Aranda, por lo que el ministro murciano dimitió ya en 1788 ante Carlos III y volvió a hacerlo al año siguiente ante Carlos IV, sin que en ninguno de los dos casos le fuera admitida la renuncia.

Reafirmado así Floridablanca ante el nuevo monarca, y teniendo en cuenta que la reforma del Ministerio de Indias en 1787 había tenido carácter provisional, a modo de medida de emergencia ante el agobio burocrático y en espera de una futura y profunda reorganización, en abril de 1790 se puso en práctica lo que él había considerado deseable casi tres años antes. De esta forma un decreto del día 25[39] liquidó los dos departamentos de Indias, distribuyendo sus asuntos entre los restantes.

El Decreto de 25-IV-1790, que aparece como resultado de las sugerencias y plan de gobierno de Floridablanca, pretendió lograr «una perfecta igualdad, unidad y reciprocidad en el gobierno y atención de los negocios de unos y otros dominios y de sus respectivos habitantes»[40]. En consecuencia la tradicional Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia asimiló a su homónima de Indias, manteniéndose dentro de aquélla la separación de las oficinas de ambas, con el número y jerarquía de oficiales entonces existentes. Más dificultoso resultó distribuir los asuntos de guerra, hacienda, comercio y navegación de ultramar. Los primeros pasaron naturalmente a la antigua Secretaría del Despacho de Guerra, mientras la de Hacienda incorporó lo relativo a la hacienda de Indias, la superintendencia general y todo lo concerniente a minas y azogues. Por otra parte, el decreto de 25 de abril traía consigo una importante novedad con la creación de tres Direcciones de Rentas, Real Hacienda y Comercio de Indias. Se trataba de colocar junto al Ministro de Hacienda a unos expertos que facilitaran el buen gobierno de esas materias en territorios antes atendidos por un departamento independiente.

Comercio y navegación, en fin, pasaron a integrarse en la antigua Secretaría de Marina, la cual, por estar compuesta «de personas instruidas de los objetos de su departamento en ambos dominios de España e Indias, no hay necesidad de que sufra alteración alguna».

Como ya observé al estudiar estas cuestiones[41], el decisivo decreto de 25 de abril debió ser elaborado al margen de la Junta de Estado, como fruto de gestiones personales de Floridablanca, favoreciendo en cierto modo la imagen de un ministro autocrático tal y como sus detractores lo presentaban. Pero si el texto fue preparado al margen de la Junta, sí hubo de ser remitido a ella para que exa-

[39] *Novísima Recopilación*, III, VI, 16.
[40] *Los orígenes del Consejo de Ministros*, I, 505 y ss.
[41] *Los orígenes del Consejo de Ministros*, I, 522.

minara en los meses siguientes la redistribución de asuntos y los conflictos y fricciones que surgieron con ello.

El siguiente vuelco institucional tuvo lugar en 1792, con la salida de Floridablanca, la supresión de la Junta Suprema, y el restablecimiento del Consejo de Estado del que fue nombrado Decano el Conde de Aranda. Esa crisis, del 28 de febrero, no trajo consigo modificaciones en el esquema ministerial, como tampoco cambió nada la sustitución de Aranda por Godoy en noviembre del mismo año. Así, con el esquema de las cinco Secretarías del Despacho (Estado, Guerra, Marina, Gracia-Justicia y Hacienda), y con los asuntos de Indias repartidos en ellas, llegamos a las Cortes de Cádiz[42].

Con la Constitución de 1812 se volvió a alcanzar el número de siete Ministerios, como había sucedido exactamente un cuarto de siglo atrás. Y ello porque al esquema tradicional fueron agregados dos Departamentos de Gobernación, uno de la Península y otro de Ultramar. Con ello reaparece una nueva y parcial Secretaría de Indias, el Ministerio de Gobernación de Ultramar, cuyas competencias eran las siguientes:

> «*Gobernación Ultramar.* Tendrá a su cargo, por lo que toca a las provincias de América y Asia, todos los negocios correspondientes a los diversos ramos que se asignan al Ministerio de la Gobernación para la Península, excepto lo relativo a correos y postas; y tendrá además lo respectivo a la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, e igualmente establecer y fomentar por todos los medios posibles el comercio con los mismos indios.»

Del Ministerio de Gobernación de Ultramar se hizo cargo Tomás González Calderón, que en diciembre de 1812 fue sustituido por José Limonta, y éste por Manuel de Lardizabal en mayo de 1814[43]. Pero este mismo año, al quedar sin efecto la Constitución de Cádiz con los avatares absolutistas, desaparecían los dos Ministerios que con ella habían sido introducidos y un Decreto de 28 de junio de 1814 extinguió la Secretaría de la Gobernación de Ultramar, dando por «restablecido el Ministerio Universal de Indias». Éste, a su vez, fue suprimido en 1815 y restablecido de nuevo en 1820.

5. El Ministerio de Ultramar (1836-1899)

Tras estos vaivenes ministeriales, contrapunto de los vuelcos absolutistas y liberales del momento, alcanzamos la última etapa que contempla la creación de

---

[42] He estudiado este período en *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, 2.ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

[43] *Vid. Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen,* Cuadro Sinóptico.

un Ministerio de Ultramar, cuyas alternativas institucionales nos son hoy conocidas por un erudito trabajo de la profesora Emma Montanos[44].

Los antecedentes hay que situarlos en el año 1836 cuando, por Decretos de 11 y 28 de septiembre, se constituyó una Secretaría del Despacho de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar, que a mediados de siglo aparece confusamente como una Dirección General de Ultramar.

El Ministerio de Ultramar, como tal, fue creado por Real Decreto de 20 de mayo de 1863, siendo sus atribuciones «el despacho de todos los asuntos de las provincias de Ultramar, a excepción de los que corresponden a los de Estado, Guerra y Marina, que continuarán por ahora dependiendo de los mismos». A tenor de la estructura de la que enseguida fue dotado, daba cabida a cuatro secciones de Gobernación y Fomento, Gracia y Justicia, Hacienda y Contabilidad. Esa estructura fue transformada por Real Decreto de 30 de junio de 1865 en otra con cuatro Direcciones: de Gobierno, de Administración y Fomento, de Negocios Estadísticos y Gracia y Justicia, y de Hacienda. En 1872, sin embargo, se vuelve al antiguo sistema de las secciones.

La plantilla del Ministerio, a tenor de las reformas de 1875, 1879 y 1887, sufrió diversos cambios. Es digna de mención además la creación en 1886 de un Consejo de Ultramar, compuesto de relevantes personalidades, que, sobre la base de un anterior Consejo de Filipinas, se articula en las cuatro secciones de Cuba, Puerto Rico, Filipinas y África.

La extinción de las posesiones españolas en ultramar, como consecuencia de la guerra y del Tratado con Estados Unidos de 10 de diciembre de 1898, dejó sin razón de ser al Ministerio de Ultramar que fue formalmente suprimido por Real Decreto de 25 de abril de 1899. Con este texto volvió a repetirse una vez más la tantas veces ensayada redistribución de los asuntos de Indias entre los Ministerios españoles. Pero esta vez la reforma no estaba motivada por razones de conveniencia técnica, sino por la compulsión y la fuerza. Era el término agónico de una larga historia.

[44] «El Ministerio de Ultramar», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1883, 557-578.

26. PRESIDENTE LAGUNA; SECRETARIO IBARRA; ESCRIBANO LEDESMA: ENFRENTAMIENTOS EN EL CONSEJO DE INDIAS A FINES DEL SIGLO XVI*

El rango institucional de los cargos en el gobierno de la monarquía española del Antiguo Régimen fue en teoría bastante claro, y en lo que tuvo que ver con el régimen de Consejos resultó siempre diáfana la escala jerárquica, es decir, la prevalencia de los presidentes sobre los consejeros, la de éstos sobre los secretarios, y la de los secretarios sobre los meros escribanos. Ahora bien, como es sabido, una cosa ha sido siempre el rango teórico y otra el poder de hecho, dándose entonces, como se da ahora, gentes de rango más elevado pero de menor poder real que otros de rango inferior. Tal fenómeno, que podríamos llamar sin excesiva hipérbole, de *subversión institucional*, lo propició en su reinado Felipe II, dado que al despachar directamente por escrito con los secretarios de la generalidad de los Consejos y Juntas, y de forma oral con algunos de ellos (los de los Consejos de Estado y Guerra; el de la Junta de Obras y Bosques, por ejemplo), convirtió a veces a estos secretarios en gente más poderosa e influyente que muchos presidentes y consejeros. Como siempre ha acontecido, tiene poder, además del que primariamente lo tiene, el que está cerca del poder. Y como en la monarquía del Antiguo Régimen el único que encarna el poder es el rey, tienen poder real los que se relacionan con el monarca; los que despachan con él; los que le pueden formular propuestas para proveer cargos, otorgar mercedes, o sugerir tal o cual cosa. La dicotomía poder teórico-poder real se aprecia por ejemplo en el Consejo de Estado, donde en cualquier reunión el secretario toma asiento en un lugar subalterno, aunque todo el mundo sabe bien que, recogidos los papeles y concluida la sesión, el humilde secretario, que no es noble entre tantos nobles, será quizás la única persona que vea al monarca y despache y comente

* Publicado en Manuel Torres Aguilar (Coordinador), *Actas del XV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, 2 vols., Universidad de Córdoba, 2005; en II, 991-1007.

con él lo sucedido en la sesión o prepare la siguiente. Y en el mismo Consejo de Indias, que aquí nos interesa más, el en teoría modesto secretario, sentado también en las sesiones en una modesta plaza diferenciada de las que ocupan el muy ilustre presidente y los ilustres consejeros, tendrá acceso después por escrito al rey o recibirá de éste instrucciones precisas.

En todo caso, y pese a esa *subversión institucional* entre el rango teórico y el poder de hecho, en el fuero externo se guardaron las formas, y en lo que respecta en concreto al gobierno de las Indias fue patente la escala jerárquica descendente presidente-consejeros-secretarios-escribanos, en la que cada uno sabía bien lo que podía o tenía que hacer y lo que podían o tenían que hacer los demás. Ello significa que, representando tales cargos niveles o rangos distintos, con quehaceres y cometidos diferentes, resultaba impropio cualquier conflicto de competencias o rango entre ellos. Hubo sin embargo un momento, un largo momento entre los reinados de Felipe II y Felipe III, en el que no sólo se dio la anunciada dicotomía entre rango teórico y poder real, sino la diatriba y polémica entre el presidente y el secretario, y entre el secretario y el escribano, sobre sus funciones y cometidos. Es decir, que se dio no una moderada *subversión institucional*, sino una subversión en toda regla, a la que responde esta ponencia de título un tanto heterodoxo: *presidente Laguna; secretario Ibarra; escribano Ledesma: enfrentamientos en el Consejo de Indias a fines del siglo XVI.* Heterodoxo, desde luego, por el desigual rango institucional de esos tres indivíduos, que en pura teoría haría inimaginable cualquier conflicto o pugna entre ellos.

* * *

De la situación del Consejo de Indias entre los siglos XVI y XVII me ocupé ya tangencialmente en 2002 al estudiar *La creación del Consejo de Cámara de Indias*[1], y de forma más directa en 2004, en el artículo *El gobierno central de las Indias: el Consejo y la Secretaría del Despacho*[2], donde puse de manifiesto la lucha entre presidentes y secretarios por el control del Consejo. A su vez, en aquel año 2002, en mi libro *Felipe II: el rey en el despacho*, anticipé las líneas principales de los problemas habidos entre el titular de la secretaría de Indias Juan de Ibarra y el titular de la escribanía de justicia Pedro de Ledesma. Volvamos ahora sobre ello para completar la información con dos documentos

[1] En F. Barrios (coordinador) *Derecho y Administración pública en las Indias Hispánicas. Actas del XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano* (Toledo, 19 a 21 de octubre de 1998), 2 vols., Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca 2002; en I, 621-667.

[2] En F. Barrios (coordinador), *El gobierno de un mundo. Virreinatos y Audiencias en la América hispánica, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha*, Cuenca, 2004, 95-118.

inéditos que se encuentran entre los manuscritos del Instituto de Valencia de Don Juan[3]: una consulta del presidente del Consejo de Indias, Paulo de Laguna, a Felipe III, de 6 de marzo de 1599, y un largo memorial del secretario Juan de Ibarra fechado el 20 de noviembre del mismo año, en el que arremete tanto hacia arriba, contra el presidente, como hacia abajo, contra el titular de la escribanía de justicia, Pedro de Ledesma.

I. ANTECEDENTES. EL PROBLEMA CON FELIPE II

Como señalé en los trabajos anteriormente citados, la dialéctica del poder en el Consejo de Indias se nos muestra de forma ondulante y cíclica, a tenor del predominio en unas etapas del presidente sobre consejeros y secretarios, y en otras de éstos sobre aquél. Y ello en base a una cuestión capital que fue la propuesta de provisión de cargos y mercedes. En las etapas de presidentes fuertes y de acusada personalidad, ellos controlaron esas propuestas. Cuando los presidentes fueron más débiles, los consejeros se hicieron colegiadamente con las propuestas, y los secretarios en cierta forma controlaron al Consejo.

Puede así decirse que tras la más gloriosa etapa de predominio de los secretarios en el siglo XVI (los años de Francisco de los Cobos y de Francisco de Eraso, entre 1524 y 1570), ocupa la presidencia en 1571 una relevante personalidad, Juan de Ovando, que relegará a un segundo plano a los consejeros y al secretario Antonio de Eraso. El quinquenio 1571-1575, marcado por el acceso de Ovando a la presidencia de Indias y por su muerte, consagró el predominio absoluto del presidente que proponía en exclusiva cualquier tipo de nombramientos[4]. En consonancia con ello, las Ordenanzas de 1571 configuraron un Consejo de Indias con un poderoso presidente, un devaluado secretario, que sólo asistía al Consejo cuando se le llamaba. y dos destacados escribanos de Cámara, uno de gobernación (Juan de Ledesma) y otro de justicia (Francisco de Sopando Balmaseda)[5]. Con este panorama, emparedado entre un presidente muy importante y dos escribanos con amplias funciones, la figura del secretario irremediablemente se difuminó.

Ahora bien, muerto Ovando el 8 de septiembre de 1575, las cosas cambian. Y si antes una real cédula de 6 de octubre de 1571 había otorgado al presidente las propuestas de provisiones y cargos, luego, desaparecido Ovando, otra de 31 de enero de 1591 organizó un sistema colegiado de gobierno entre presidente

---

[3] IVDJ, envío 88.

[4] A. García-Gallo, «El Consejo y los secretarios en el gobierno de las Indias en los siglos XVI y XVII», en *Los orígenes españoles de las instituciones indianas. Estudios de Derecho indiano*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, 777-809.

[5] E. Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, 2 vols., ed. Junta de Castilla y León, 2003; en I, 124.

y consejeros. Es decir, a partir de enero de 1591 se asienta ese régimen de gobierno colegiado, pero acontece que en enero del año siguiente muere el presidente Moya de Contreras (el 14-I–1592), sin que se provea la presidencia hasta el 4 de julio de 1595, fecha en la que es nombrado Paulo de Laguna, lo que quiere decir que al no existir presidente durante casi tres años y medio, el teórico régimen de equilibrio entre presidente y consejeros se convirtió de hecho en el predominio en solitario de éstos, y en la aparición de un tercero beneficiario, el secretario Juan de Ibarra, que ocupaba la secretaría desde el 15 de octubre de 1586[6].

A la mencionada imposición de los consejeros siguió el predominio del secretario Ibarra, en base a una real cédula de 6 de mayo de 1597. Según hemos dicho, la figura del secretario de Indias estaba hipotecada hacia arriba por el presidente, pero también hacia abajo por la pujanza de los dos escribanos de gobernación y justicia. Pero en 1595 (el 29 de junio) había muerto el escribano Juan de Ledesma, y al año siguiente (el 9 de octubre de 1596) desaparece también el otro, Balmaseda. A Juan de Ledesma le sustituye su hijo Pedro, mientras la escribanía de justicia pasa interinamente al oficial Juan de Miranda y luego a Pedro de Ledesma[7]. Así las cosas, lo que hace aquella real cédula es suprimir la escribanía de gobernación y acumular su despacho al del secretario Ibarra. Y aunque el Consejo de Indias envió poco después, el 12 de junio, una consulta *sobre las dudas que se ofrecieron en la orden que Su Md. mandó dar en lo de la Secretaría de las Indias*[8], el caso es que mediado ese año 1597 y presidido el organismo por un personaje de no especial relevancia como Paulo de Laguna, el Consejo de Indias tuvo dos ejes principales: el fortalecido secretario Juan de Ibarra y el influyente escribano de Justicia Pedro de Ledesma, que había accedido a la escribanía el 8 de junio del mismo año y a quien más tarde se otorgará el título de secretario del rey[9]. A partir de entonces, la antigua lucha del secretario Ibarra con los pre-

[6] *Felipe II: el rey en el despacho*, 417 y 420.

[7] Schäfer, *El Consejo de Indias*, I, 125.

[8] He explicado y comentado esas dudas en *Felipe II: el rey en el despacho*, 421-424.

[9] Según he mostrado en mi libro *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, el título de secretario del rey se podía conceder con carácter genérico, sin el desempeño de cargo ninguno, o bien darlo al que estaba al frente de cualquier oficio. El título sí era estrictamente necesario para hacerse cargo de una secretaría de Consejo; en otro caso –como el que ahora nos interesa– confería al interesado una especial dignidad o le permitía, si era oficial o desempeñaba un oficio menor, refrendar documentos.

Schäfer asegura que «en 1596 Pedro de Ledesma fue honrado al lado de Ibarra, con el título de secretario». Sin embargo esa referencia nos parece inexacta o producto de una confusión. Según la relación formada por Danvila sobre datos de Simancas, recogida en su libro *El poder civil en España* (6 vols., Madrid, 1885-1886), y que yo reproduje en *Los Secretarios de Estado y del Despacho* (4 vols., 2.ª ed., Madrid, 1976; ver III, 706), el título de secretario de Pedro de Ledesma se habría dado bastante más tarde: el 7 de febrero de 1600. Ante la contradicción, he consultado en Simancas la sección de Quitaciones de Corte, y efectivamente en el legajo 37 se encuentra el título de Pedro de Ledesma con esa fecha de 7 de febrero de 1600.

sidentes (sucesivamente, Hernando de Vega, Moya de Contreras y Paulo de Laguna) se convertirá en una lucha con el titular de la escribanía, Ledesma, y ese conflicto, muerto Felipe II, alcanzará a los primeros años de su sucesor Felipe III.

II. LAS TENSIONES IBARRA-LEDESMA AL INICIO DEL REINADO DE FELIPE III

Lo dispuesto por Felipe II en la cédula de 6 de mayo y en la respuesta a la consulta del Consejo de 12 de junio, mantuvieron su eficacia en el escaso tiempo –menos de año y medio– que restaba del reinado y que concluyó con la muerte de Felipe II el 13 de septiembre de 1598. Pero la tensión entre el secretario Ibarra y el escribano Ledesma habría de prolongarse al reinado del nuevo monarca, Felipe III, quien muy pronto requirió al presidente de Indias para que informara si competía al secretario o al escribano remitir las consultas y papeles dirigidos al rey, acompañándole dos capítulos conflictivos de lo dispuesto por Felipe II. Ello dio pie a una respuesta de Laguna, de 6 de marzo de 1599, en la que advertía al monarca reinante «que los negocios que se tratan en el Consejo de Indias están divididos...unos a Juan de Ibarra y otros a Pedro de Ledesma». Dicho lo cual, resumía esos dos capítulos sometidos a consulta en los siguientes cuatro puntos que había que aclarar: 1) Cuál de esos dos ministros debía hacer las consultas que acordare el Consejo; 2) Cuál de ellos, después de hechas, las ha de enviar al rey; 3) A quién ha de remitir el monarca la respuesta; 4) Quién ha de comunicar esa respuesta a las partes.

Ante esos problemas, y respecto a algunos de ellos, el presidente Laguna tomaba parte abiertamente por el secretario. En concreto, Laguna reconocía, interpretando lo ordenado por Felipe II, que cada uno, Ibarra y Ledesma, debían preparar las consultas relativas a asuntos de su competencia (punto 1), es decir, que Ibarra preparara todo lo de gobernación, y Ledesma lo de justicia, pero no entraba en averiguaciones de lo verdaderamente conflictivo, es decir, de determinados asuntos de gobernación (las provisiones de gobernadores y lo relativo a corregidores y alcaldes mayores) que el escribano había acumulado a costa del secretario[10]. Semejante propuesta en favor de éste se complementaba con otra: que todas las consultas del Consejo de Indias fueran al rey «por mano de Juan de Ibarra», opción que naturalmente era mucho más importante, pues el control de ese envío hacía posible acompañarlo con notas y propuestas sugiriendo o recomendado propuestas y nombramientos, lo que confería un estimable poder.

El presidente, pues, había actuado de árbitro en el conflicto entre secretario y escribano. Pero ello no debió resolver las cosas, pues pocos meses después, el 20 de septiembre del mismo año 1599, Ibarra redacta un largo memorial, el cual, con

[10] Véase *Felipe II: el rey en el despacho*, 421. Y en este texto, n.º 3, b.

independencia de sus pretensiones particulares e interpretación personal, facilita una interesante visión de conjunto de la historia de las autoridades del Consejo de Indias y de los conflictos entre ellas en las tres últimas décadas del siglo XVI.

III. EL MEMORIAL DE IBARRA DE 20-IX-1599

A) **Introducción**

El memorial que conocemos, que no va dirigido al rey ni al presidente del Consejo de Indias (de quienes se habla en tercera persona), y que bien pudo remitirse al entonces todopoderoso Duque de Lerma, se inicia evocando las reformas de Ovando y la creación de las dos escribanías:

> «Desde que se descubrieron las Indias y se fundó Consejo dellas, siempre hubo en él secretario de Su Magestad, a cuyo cargo estubo toda la negociación y exercicio, hasta que haviendo vacado por fallescimiento de Francisco de Erasso, el licenciado Juan de Ovando, que visitó aquel Consejo y quedó por presidente del, para tener más mano en todo y acomodar a personas que le ayudaron en la visita, encaminó que el exercicio se dividiese en dos escrivanos de Cámara, uno de governación y otro de justicia, y que el secretario de su Magestad que fuese de las Indias refrendase los despachos que ellos hiziesen.»

El texto reviste gran interés porque se atribuye a Ovando la iniciativa de crear esas dos escribanías de gobernación y justicia con una doble finalidad, la de controlar mejor al Consejo y la de poder colocar en ellas a sus colaboradores. Sin embargo, los inconvenientes de la reforma se hicieron pronto patentes y el propio Felipe II, muchos años después de muerto Ovando, hubo de rectificar suprimiendo la escribanía de gobernación:

> «Y luego se començaron a conoscer los inconvenientes que desta nobedad han resultado y, haviéndolos entendido Su Magestad que aya gloria se fue informando de personas graves y de mucha experiencia de las cossas de aquel Consejo, de lo que convenía, y todos le dieron por parescer que se devía reduzir todo al primer estado, porque havía mucha confusión y dilación y poco secreto en lo que se tratava, y los scrivanos de Cámara se disculpaban con el secretario y él con ellos, y muchas cossas de consideración se despachaban por mano del secretario sin que el Consejo tuviese noticia de ellas, y ellos proveyan diferentemente en las mismas y servían los virreyes y las demás personas y la Casa de la Contratación a Su Magestad en manos del secretario, y al Consejo en la misma sustancia, y en las resoluciones havía poca conformidad y gran confusión, y en los papeles mal recaudo, y entre el Consejo y el secretario no podía haver por esto buena correspondencia ni los negocios de Su Magestad tenían quién los acordase ni amparase, y quedavan olvidados con mucho daño de su servicio y hazienda, como se experimentó, y por estas y otras justas consideraciones, Su Magestad, a

cabo de más de 15 años que trató del remedio desto, se resolvió en que el officio de scrivano de Cámara de governación se consumiese, y su exercicio se annexase al de secretario de Su Magestad que tenía Juan de Ibarra desde el año de 586 que fallesció Antonio de Erasso.»

B) El conflicto entre secretario y escribano en el reinado de Felipe II

Lo que se afirma en el exordio transcrito no parece demasiado convincente, pues no se entiende por qué de la existencia de uno o dos escribanos había de derivarse necesariamente tanto desconcierto y peligrar el secreto de la oficina. Sí es claro, en cambio, que unos escribanos poderosos limitarían la autonomía y poderes del secretario, con lo que Ibarra se dolía en realidad de su menoscabo institucional. En cualquier caso, este personaje, notablemente audaz y ambicioso, no se queda en la crítica institucional, sino que es capaz al tiempo de arremeter contra su superior, el presidente que como hemos visto había informado precisamente a su favor, y en contra del escribano. El presidente Laguna merece así este comentario:

> «Y haviéndole dicho don Cristobal de Mora *(a Ibarra)* la resolución y voluntad de Su Magestad y él ofrescido de cumplirla, capituló el mismo don Cristobal por mandado de Su Magestad con él en la forma que esto se havía de executar, y con este presupuesto proveyó Su Magestad la presidencia de Indias en el licenciado Laguna, y se le mostró lo que con Juan de Ibarra estava asentado y así lo aceptó. Y haviendo tomado el presidente posesión primero, començó a contradezir juntamente con el Consejo la resolución que se havía tomado en la asistencia del secretario en él, de manera que ayudando a ello la poca salud de Su Magestad se difirió muchos meses la execución, y considerando Su Magestad que todo se endereçaba a fines particulares y no a su servicio, mandó executar lo que tenía resuelto. Durante esta suspensión fallesció también el scrivano de Cámara de Justicia y Su Magestad tubo voluntad y aun resolución de consumir también aquel officio por haver entendido que convenía assy a su servicio, y que todo se reduxese al estado primero que con experiencia se conosce, que es lo que importa.»

No sabemos bien si esta relación peca de presuntuosa, o si las cosas sucedieron tal cual son relatadas. Como puede verse, Ibarra atribuye a sus conciliábulos con el influyente portugués Cristobal de Moura el reajuste funcional del Consejo de Indias; describe el nombramiento del presidente Laguna como condicionado a ese plan, y carga sobre las espaldas del presidente el incumplimiento de lo pactado. Sabemos desde luego que Ibarra disfrutó de mucho poder en los años finales de Felipe II, y por otra parte que tuvo una fluida relación por escrito con el monarca, y también oral y personal desde que en 1586 acumuló a la secretaría

de Indias la muy importante secretaría de Obras y Bosques[11]. De todas formas es difícil imaginar que el secretario jugara en ese proyecto de reforma un papel tan principal, de confidente de Moura y quizás antes del rey, y el presidente en cambio un papel tan secundario de mero y obediente instrumento.

Tras semejante planteamiento, Ibarra se refiere a la irrupción de Pedro de Ledesma en el mundo administrativo y a las competencias que indebidamente logró:

> «Y en esta ocasión que ha más de quatro años, Pedro de Ledesma, hijo del escribano de Cámara de governación, desseando ser acomodado en algo, trató de cassarse con una moça de Cámara de la emperatriz, por favorescerse de Su Magestad y de la diligencia de Don Juan de Borja y su mujer en cuyo servicio está una tía suya, y Su Magestad (a instancia de todos y de la duquesa de Villahermosa, que ha favorescido este casamiento por un frayle que intervino en él), metió tantas prendas con su hermano y con don Cristobal de Mora y su muger, que esforçándolo también el presidente de Indias por su parte, pudieron con Su Magestad que se diese a Ledesma la escrivanía de Cámara de justicia y que se annexase a este officio la provisión de los goviernos, corregimientos y alcaldías mayores de las Indias, que siempre andubo en el officio de scrivano de Cámara de governación, haziéndose esta nobedad contra lo que estaba capitulado con Juan de Ibarra, y tan contra el servicio de Su Magestad como la experiencia lo a mostrado, y aunque Juan de Ibarra replicó y se escusó de aceptar lo demás de esta manera, Su Magestad le embió a dezir con don Cristobal de Mora que se ternía por servido de que lo aceptase y que se remediaría con brevedad.»

Como puede verse, Ibarra hace referencia al más importante punto de fricción que tenía con Ledesma. Y ello era que éste, titular de la escribanía de justicia, se había hecho con decisivas competencias gubernativas de la otra escribanía. Ibarra había conseguido desde luego suprimir la escribanía de gobernación y adscribirse sus competencias, pero algunas de las más importantes –la provisión de corregimientos y alcaldías mayores– habían ido a parar a manos de Ledesma. Ello condujo a una situación irregular que habría sido consentida por el presidente:

> «Destas nobedades han resultado todas las dificultades y pesadumbres que en el Consejo de Indias ha havido de que se an seguido tan grandes inconvenientes como se sabe, porque como Juan de Ibarra entró en el Consejo con tanta contradición del presidente y él havía metido tantas prendas en favorescer a Ledesma, ha continuado esto con tanta fuerça y passión que ha pretendido deshazer el officio del secretario para darlo todo al scrivano de Cámara, y procurado con este fin dar diferentes sentidos a las órdenes de Su Magestad haziéndole diversas consultas sobre ello, y todas las declaró Su Md. en fabor de Juan de Ibarra y de su oficio, por ser conforme a la orden que tenía dada, y todo esto no bastó para que se aquietase el

[11] *Felipe II: el rey en el despacho*, 429 y ss.

presidente, antes prosiguiendo en el mismo intento ha ydo siempre haziendole muchos agravios, y ocupado el Consejo en las declaraciones de mil dubdas que han puesto y imbentan cada día, y haziéndole favor del Consejo para tratar dellas por hazerle pesadumbre, siendo las más de tan poca importancia que es vergüença hablar en ellas.»

C) El conflicto al advenimiento de Felipe III

Ciertamente hay que reconocer como irregularidad manifiesta que el escribano de justicia mantuviera competencias en asuntos gubernativos. Y, según se aprecia, Ibarra culpa al presidente Laguna de mantener y favorecer esa situación en beneficio del escribano. Así las cosas, y en su opinión, al morir Felipe II Laguna habría intentado ir más allá, intrigando para que se derogaran las disposiciones en favor del secretario. De resultas de todo ello, ni siquiera se habrían entregado los papeles del oficio a Ibarra:

> «Y luego que subcedió el rey nuestro señor a su padre, intentó el presidente con muy grande esfuerço y fuertes valedores que se derogasen todas las órdenes que Su Magestad aya gloria dio, y se reduxese el officio de secretario a los scrivanos de Cámara y otras quimeras, que luego se entendió el fin dellas, y Su Magestad mandó que no se alterase nada, y para dar asiento en todo remitía algunos papeles al presidente Rodrigo Vázquez con orden que hiziese ciertas diligencias que se entiende las hizo, aunque nadie quenta a Su Magestad de lo que dellas resultó. Por estas causas y diferencias, no se le han entregado a Juan de Ibarra los papeles del officio que se le adjudicó, que con el fabor del presidente y del licenciado Valtodano a quien (como a valedor de Ledesma) cometió el entrego dellos, se a quedado Ledesma con los de más sustancia y todos los que ha querido, y ay mucha confussión.»

El presidente y el escribano, en suma, no habrían acatado las órdenes que sobre el funcionamiento del Consejo de Indias dio Felipe II:

> «El presidente y Ledesma, con su fabor, no quieren guardar la orden que Su Magestad que aya gloria dio firmada de su mano, ni se guardan a Juan de Ibarra las cossas que en fabor de su officio y persona se dispusieron, y particularmente en lo que toca a embiar por su mano las consultas que haze el escrivano de Cámara, que precisamente lo ordenó y después lo declaró dos vezes Su Magestad como cossa que toca a su secretario, y en permitir el presidente que entren officiales del scrivano de Cámara estando él allí a leer las peticiones en el Consejo, y a otras cossas, siendo esta preheminencia concedida a Juan de Ibarra por la instrucción de Su Magestad.»

Aquí reaparece la fundamental cuestión, antes mencionada, de quién es el que despacha y encamina las consultas al rey, en cuya comparación la entrada de

los oficiales en el despacho resulta ciertamente un tema menor. De resultas de todo, en fin, el secretario Ibarra dibuja una situación caótica del Consejo:

> «Por andar todo tan desconcertado y encontrado, ay mil disensiones en el Consejo y poca conformidad y mala correspondencia, y menos buen despacho del que convernía y podría haver, y no se guarda secreto en nada y Ledesma lo trae todo resuelto con chismes y testimonios y ofresciendo a unos el fabor del presidente para las pretensiones que tienen de acomodar cossas suyas en los oficios y beneficios de las Indias, y amenazando a otros con el mismo presidente, de que no han de salir con nada que pretendan por la diligencia particular que él havrá con Su Magestad para estorbarlo, y lo mismo haze con los demás pretensores de aquel Consjo con que anda todo alborotado y diviso. Siendo la cossa más encomendada por las ordenanças y más necessaria que se vean las cartas de los virreyes, audiencias y otras personas de las Indias, no lo permite el presidente, a lo que se juzga porque no aya mejor recaudo ni despacho en tiempo de Juan de Ibarra en las cossas que son de officio y particulares de Su Magestad que en los tiempos pasados, y se pasan muchos meses sin que se vean las cartas ni se sepa el estado de aquellos reynos y lo que es menester proveer en ellos, ocupándose el tiempo en pleytos de poca importancia y otros expidientes sin sustancia.»

D) **Las propuestas de Ibarra**

Descrito o imaginado el desorden reinante en el Consejo, Ibarra dedica la segunda parte de su memorial a proponer las soluciones que estima convenientes. Y a tono con su estilo directo y radical, lo primero que propone es que se eche a Ledesma y se suprima la escribanía de Cámara de justicia, cuyas competencias naturalmente habría de asumir él:

> «Para remedio de todas estas cossas y mejor servicio de Dios y de Su Magestad y unión del Consejo, lo que Juan de Ibarra pretende es que, ocupando en otra cossa a Pedro de Ledesma (si en esto no se hallare inconveniente), el officio de scrivano de Cámara de justicia se consuma, y su exercicio se incorpore en el de secretario de Su Magestad como el govierno, para que esté todo junto como lo solía estar en tiempos passados. Y para esto se representa que todos los negocios de las Indias están encadenados, porque como en aquel Consejo se trata de todo lo que es estado, guerra, hazienda, gracia, govierno spiritual y temporal, y justicia, y quasi en todo es Su Magestad interesado en qualquier cossa que se manda dar traslado al fiscal (para proveer con más justificación) aunque sea de gracia, govierno o guerra pretende el scrivano de Cámara de justicia que agora es, que ya es pleyto y se le an de entregar los papeles y se mete la confusión y competencia y las partes en costa y dilación, y en estas mudanças se pierden muchos papeles y de dividirse resulta mayor dificultad en las resoluciones, y a esto ayuda mucho el presidente por favorecer el partido del scrivano de Cámara y es increyble el daño que se causa.»

El argumento es, pues, que Ledesma, como escribano de justicia, reclama muchos otros asuntos en base a su presunta o real dimensión judicial, lo que acrece sus competencias en detrimento de las del secretario. En este sentido, como las *visitas* a autoridades indianas entrañan un juicio que ha de hacer el visitador, el escribano reclama de esas visitas los informes que lógicamente tratan de cómo ha ejercitado el gobierno la autoridad visitada:

> «También pretende agora el scrivano de Cámara de justicia, con el fabor del presidente, que la correspondencia con los visitadores de los virreyes y audiencias le toca, y como todo lo que ellos scriven durante la visita es sobre materias de govierno y de hazienda, y aprobación de ministros y de otras personas y cossas semejantes que no pueden esperar al fin de la visita ni tocan a los cargos y descargos della, bien se ve el poco fundamento que tiene, y assy ha corrido esto siempre por lo de governación sin competencia, o por mano del secretario de Su Magestad solo, por mayor recato, mas todavía intenta estas nobedades y inquieta y embaraça el Consejo con el fabor que tiene en la cabeça del y de otros que le siguen.»

La supresión de la escribanía de justicia remediaría, en fin, esos desajustes, según lo razona el secretario, al igual que la supresión de la escribanía de gobernación resultó en su momento beneficiosa:

> «Quánto mejor despacho ay en lo de governación después que está a cargo de Juan de Ibarra notorio es, y quánto se abentajaría estando todo a cargo de una persona de tanta satisfación como lo sería siempre el secretario de Su Magestad, y que teniendo él para lo de justicia official distinto, a satisfacción del Consejo, como le tiene para lo de govierno, y que andaría todo más bien concertado, sin competencias ni pretensiones ni necessidad de andar mudando ni pidiendo papeles, ni cobrando de un officio los que tocan al otro de poder de los relatores, bien claro se vee, y que los negociantes rescivirían muy grande alibio, comodidad y beneficio, y serían más buenamente despachados y el Consejo quedaría más desembaraçado para el despacho ordinario y cesarían muchas pesadumbres que se dan a Su Magestad y resciven los ministros de la manera que agora está y con ocasión de vandos y mala correspondencia, y al secretario no se le acrescienta ocupación de consideración en esto porque haze agora quasi lo mismo, y que quando estuviese todo a su cargo, fuera de lo que es algún cuydado, que bien se puede tomar éste en lugar de las pesadumbres que agora se pagan.»

Llamaría la atención, si no conociéramos al personaje, los autoelogios del secretario, que él hace como dirigidos a una tercera persona, o al titular de la secretaría que es naturalmente él mismo. En todo caso, formulada la petición principal de que se aparte a Ledesma y se cancele la escribanía, Ibarra, por si acaso eso no se acepta o tarda en ejecutarse, hace una petición subsidiaria: la de

que, entretanto, el escribano de justicia pierda aquellos asuntos de provisión de cargos con que se había lucrado:

> «Y aunque se deve sperar que tan justas consideraciones obligarán a Su Magestad a remediar y asentar esto con el fundamento que se le suplica y conviene, mas si todavía huviese alguna dilación en consumirse el officio de scrivano de Cámara de justicia, a lo menos no conviene (?) ni se deve permitir que la aya de ninguna manera en restituyr al officio de secretario de Su Magestad lo que se le quitó de la provisión de los officios temporales, contra lo que se capituló con Juan de Ibarra, siendo aquel miembro tan propio de su officio y que el scrivano de Cámara de governación lo tubo siempre.»

El memorial concluye reiterando el desgobierno que se aprecia en la corporación, y recordando que él, Juan de Ibarra, «es el más antiguo ministro del Consejo de Indias y que más ha trabajado». Pide, en fin, que aquel a a quien dirige el escrito, informe al monarca de lo que entendiere que conviene.

No conocemos la respuesta que recibió el memorial, aunque es de suponer que ninguna, si se tiene en cuenta que en febrero de 1601, casi año y medio después, Ibarra vuelve a quejarse dando a entender que no se había arreglado nada[12]. Para él la situación sólo cambiará realmente en 1604, al ser promovido a consejero. Y el mismo gobierno de las Indias sufrirá ese año una profunda reorganización con la aparición de dos secretarías en el Consejo (de Nueva España y Perú), y sobre todo con la creación del paralelo Consejo de Cámara de Indias, que también también tendrá otras dos secretarías homólogas. En resumen, dos Consejos con doble secretaría cada uno.

[12] Véanse algunos fragmentos de este segundo memorial, procedente también del Archivo del Instituto Valencia de Don Juan (envío 88, n.º 325), en *Felipe II: el rey en el despacho*, 427-428.

27. PROPUESTAS HECHAS DESDE ESPAÑA PARA LA INDEPENDENCIA DE AMÉRICA*

En recuerdo de José Sarrión, colega y amigo

El desmoronamiento del Imperio de Ultramar y la consiguiente formación de las Repúblicas hispanoamericanas independientes, se proyectan en un largo período centrado en la primera mitad del siglo XIX, del cual celebramos estos años el Bicentenario, y consumado en Cuba y Filipinas a fines del mismo siglo y comienzos del siguiente. De ordinario ese proceso ha sido visto como un proceso de signo único, según el cual todas las antiguas posesiones de España, en un unánime movimiento centrífugo, habrían pugnado, más pronto o más tarde, por independizarse, mientras la metrópoli, oponiendo un movimiento centrípeto, habría procurado siempre retenerlas. Es sin embargo tal interpretación sesgada e insuficiente, puesto que desde muy pronto hubo en España voces que aconsejaban por diversas razones abandonar América, en todo o en parte, persistiendo esas voces hasta coincidir cronológicamente con los movimientos secesionistas del XIX. Es pues el caso que, como esas propuestas no son bien conocidas, me ha parecido oportuno estudiarlas y sistematizarlas con ocasión de mi ingreso como Académico en esta Real Academia Hispanoamericana de Ciencias, Artes y Letras de Cádiz, por lo que adelanto mi más profunda gratitud y aprecio a los ilustres miembros de la Corporación, y en especial a su Presidenta, doña Carmen Cózar, y a doña Pilar Paz, D. Manuel Bustos y D. José Mira, que formularon mi propuesta, así como a D. Rafael Sánchez Saus que con tanta generosidad y afecto me ha presentado. Trataré de ofrecer así un panorama global y resumido de las razones que desde la metrópoli aconsejaron, en unos momentos u otros, abandonar América.

De entrada cabría hacer una triple distinción a tenor de la naturaleza de esas propuestas. Unas sugerían el abandono de los territorios de ultramar por razones

---

* Este texto corresponde al Discurso de Ingreso del autor en la Real Academia Hispanoamericana de Ciencias, Artes y Letras de Cádiz, el 3-VI-2015. Fue publicado en el Homenaje al profesor José Sarrión Gualda, *Glossae, European Journal of Legal History*, 12 (2015) (http//www.glossae.eu).

jurídicas, es decir, por creer que España no tenía título legal suficiente para ocupar y retener las tierras que había descubierto y empezado a conquistar. Otras alegaron razones religiosas y morales, en tanto en cuanto la referencia a la evangelización, como justificación para ocupar los territorios, no les parecía aceptable. Y otras, en fin, esgrimieron razones de estricto carácter técnico, dada la imposibilidad física de retener aquellos gigantescos territorios situados a enorme distancia, que por lo mismo irremisiblemente habrían de perderse. Ahora bien, como las razones jurídicas y morales se entremezclaron, pues el título jurídico de propiedad de España provenía de unas bulas papales y estaba condicionado a la evangelización misma, esas propuestas de abandono de América fueron en realidad dos: las de naturaleza jurídico-moral, que se dieron en los primeros tiempos de la conquista y luego se olvidaron, y aquellas otras técnicas, que aunque tuvieron algunos precursores tempranos, se desarrollaron fundamentalmente entre los siglos XVIII y XIX.

I. RAZONES JURÍDICO-MORALES PARA ABANDONAR AMÉRICA

Como antecedente de esta posición hay que recordar las dos que se habían mantenido en el mundo medieval sobre la incorporación de territorios de infieles, es decir, de los pueblos encontrados por los cristianos en sus viajes a Extremo Oriente, o bien en las expediciones de los portugueses a África y de los castellanos a Canarias. Considerando a esos infieles seres humanos, y por tanto sujetos a la ley natural, los teólogos, como ha señalado García-Gallo[1], adoptaron dos posiciones según identificaran o no esa ley natural con la ley cristiana. Para los que creían que la ley natural y la cristiana eran lo mismo, el incumplimiento de esta ley cristiana, en pueblos que practicaban la idolatría, la poligamia, la antropofagia, etc., facultaba para poder obligarles a cumplirla y en última instancia a convertirse, como podrían ser obligados a cumplir la ley natural. Cabría así considerar que vivían privados de libertad y sin autoridades legítimas que les gobernaran, y que no poseían legítimamente bienes y tierras. Como había escrito Egidio Romano, un destacado representante de esta interpretación, los que no reconocen a Dios no pueden poseer justamente lo que Dios da. De modo distinto, otra corriente doctrinal, encabezada por Santo Tomás y sus discípulos, estimaban que la ley natural y la cristiana eran realidades distintas, por lo que esos pueblos infieles, aun no siendo cristianos, vivían conforme a una ley natural que les facultaba para ser propietarios legítimos y constituir sociedades políticas y rectos gobiernos. «Hay ciertos infieles que jamás recibieron la fe, como los gentiles y judíos –escribió

[1] Alfonso GARCÍA-GALLO, *Manual de Historia del Derecho español*, 2 tomos, décima reimpresión, Madrid, 1984. En I, *El origen y la evolución del Derecho*, n.º 1185.

Santo Tomás en la Suma Teológica– y estos tales en manera alguna deben ser compelidos para que la crean, puesto que el creer es de la voluntad».

Esta polémica se trasladará en cierto modo a la situación de los indios en la América recién descubierta, incidiendo en la legitimidad o ilegitimidad de lo que los españoles podían hacer allí. Según la doctrina dominante, el Papa era también señor de los infieles, o como había escrito el Cardenal Hostiense[2], «creemos, mejor dicho, sabemos, que el Papa es vicario general de Jesucristo Salvador y que por ello tiene potestad no solo sobre los cristianos sino también sobre todos los infieles». Por ello cuando los portugueses intensificaron sus navegaciones africanas en el siglo XV, pretendiendo anexionarse tierras, piden que el papa se las conceda, lo que hace Nicolás V por la bula *Romanus Pontifex* de 1455. Con esa y otras bulas posteriores de otros pontífices, los portugueses logran la cobertura papal, jurídica y religiosa, de su expansión ultramarina. A su vez, los castellanos, tras producirse el Descubrimiento, para garantizar la legitimidad de su expansión por el Atlántico occidental, piden también al papa, entonces Alejandro VI, unas bulas paralelas, recibiendo entre otras el 3 de mayo de 1493 la *Inter Cetera I* (equivalente a la *Romanus* Pontifex portuguesa), que les concedía el dominio sobre todo lo descubierto y por descubrir en el Atlántico navegando hacia occidente (la portuguesa decía hacia el sur), y al día siguiente la famosa bula *Inter Cetera II,* que, trazando una raya imaginaria, concedía lo situado al oeste para Castilla y al este para Portugal, raya que, modificada por el Tratado de Tordesillas en 1494, repartirá de hecho el orbe entre castellanos y portugueses[3].

Las bulas concedidas a los castellanos, las citadas y otras, otorgan la plena autoridad de los territorios que se descubran con la condición de evangelizar a sus habitantes. Pero los conflictos que surgen al hacer la guerra para someterlos, o el trato que se les da una vez vencidos, provocan diversos conflictos de los que se hizo eco en primer lugar el dominico Antonio de Montesinos en un sermón predicado en la isla Española el 14 de diciembre de 1511, de tono ciertamente apocalíptico («...todos estais en pecado mortal y en él vivís y morís, por la crueldad y tiranía que usais con estas inocentes gentes...Decid, ¿con qué derecho y con qué justicia teneis en tan cruel y horrible servidumbre aquestos indios... etc.»). Todo ello llevó a la constitución de una primera Junta de teólogos y juristas, a la que seguirán otras, y a que se abriera la polémica sobre la legitimidad de la presencia en América, y lo que allí se podía o no hacer, respecto a la cual con-

---

[2] Enrique de Segusia, CARDENAL HOSTIENSE, *Commentaria in V libros Decretalium*, lib. 3, tít. 34, cap. 8.

[3] Sobre las bulas de Alejandro VI, el trabajo fundamental es el de A. GARCÍA GALLO, «Las Bulas de Alejandro VI y el ordenamiento jurídico de la expansión portuguesa y castellana en Africa e Indias», pub. en el *Anuario de Historia del Derecho español* 27-28 (1957-1958), 461-829). También, y en sentido distinto, Manuel GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, *Nuevas consideraciones sobre la historia, sentido y valor de las bulas alejandrinas*, Sevilla, 1944.

viene advertir, se piense lo que se piense de lo que en realidad se hizo, que fue una polémica suscitada por españoles y que se desarrolló entre ellos mismos.

En esa polémica, como es sabido, una posición extrema es la que representa Bartolomé de las Casas, quien defiende que los indios no solo son libres, sino que gozan de todos los derechos y sólo pueden ser sometidos voluntariamente tras una conversión también voluntaria. Pero Las Casas, personalidad reconocida a nivel mundial pero no por ello menos controvertida[4], conviene también tenerlo en cuenta, no es un opositor y crítico desde fuera del sistema, sino una persona a la que el rey y el Consejo de Indias consultan y piden informes; alguien que es alojado gratuitamente en la Corte, que recibe pensiones y que desempeña en cierto modo el papel de oposición fomentada por el propio Gobierno[5].

La radicalización de las distintas posiciones doctrinales, la violencia de la conquista en algunos territorios, especialmente en el Perú, y la insistencia de Las Casas en la defensa de la sumisión voluntaria de los indios como único título, con la condena de cualquier guerra que se les haga, así como las amenazas de sanciones morales o el peligro de condenación eterna de quienes sojuzguen a esos pueblos de los territorios descubiertos, según comentaban algunos predicadores, hizo mella en Carlos V quien consideró seriamente la posibilidad de abandonar el Perú y devolverlo a los indios. Como escribió algunos años después Pedro Sarmiento de Gamboa en su *Historia de los incas*, «el emperador don Carlos, de gloriosa memoria, estuvo a punto de dejarlas (*las tierras de Perú*), que era lo que el enemigo de la fe de Cristo pretendía para volverse a la posesión de las ánimas, que tantos siglos había tenido ciegas». Se planteó así en plena conquista de América, debido a razones morales y a la tesis mantenida por algunos de que aquella no era una guerra justa, la posibilidad de abandonar el Perú, lo que probablemente se habría hecho si Carlos V no hubiera acallado sus escrúpulos con razones religiosas de sentido contrario, a saber, el perjuicio que causaba a la fe cristiana renunciar a la evangelización de los infieles, o abandonar a los que ya se habían convertido. Esto es lo que defendió Francisco de Vitoria en su *Relectio prior de Indis recenter inventis:* «…es claro que, una vez que allí se ha producido la conversión de muchos bárbaros, no sería conveniente ni lícito al príncipe abandonar enteramente la administración de aquellas provincias»[6].

---

[4] Sobre Las Casas hay una ingente bibliografía. Cabe destacar entre ella los libros de A. M. Fabie, *Vida y escritos de Don Fray Bartolomé de las Casas, Obispo de Chiapa*, Madrid, 1879; M. Giménez Fernández, *Breve biografía de Fray Bartolomé de Las Casas*, Sevilla, 1966, de tono apologético; el más crítico de R. Menéndez Pidal, *El Padre Las Casas. Su doble personalidad*, Madrid, 1963, y el de M Bataillon y A. Saint Lu, *El Padre Las Casas y la defensa de los Indios*, Barcelona, Ariel, 1971.

[5] García-Gallo, «Las Casas, jurista y representante de la oposición oficial», en *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho indiano*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, 119-121.

[6] Texto en García-Gallo, *Manual*, II, *Antología de fuentes del antiguo Derecho*, n.º 865, pág. 667.

II. LAS RAZONES TÉCNICAS

Como hemos dicho, con independencia de estas razones jurídico-morales que hicieron pensar en la conveniencia de abandonar los territorios americanos, surgen enseguida otras referidas a la imposibilidad técnica de gobernar y controlar las Indias desde España, habida cuenta de la inmensa extensión de los territorios y de su lejanía. La ponderación de estos datos geográficos se traduce al principio en unas meras reflexiones, o en la propuesta de aminorar esos problemas con algunos remedios, para pasar luego sencillamente a formalizarse en propuestas de abandono[7].

1. **El problema de la extensión y lejanía de América**

Tras la conquista de México, a mediados del siglo XVI, un fraile franciscano, el padre Toribio Benavente, conocido como *Motolinía*, escribe allí su *Historia de los indios de la Nueva España* en la que se lee lo siguiente: «Lo que esta tierra ruega a Dios es que dé mucha vida a su rey y muchos hijos, para que le dé un infante que la señoree y ennoblezca y prospere así en lo espiritual como en lo temporal, porque en esto le va la vida; porque una tierra tan grande y tan remota y apartada no se puede desde tan lejos bien gobernar, ni una cosa tan divisa de Castilla y tan apartada no puede perseverar sin padecer grande desolación y muchos trabajos, e ir cada día de caída, por no tener consigo a su príncipe, cabeza y rey que la gobierne y mantenga en justicia y perpetua paz y haga merced a los buenos y leales vasallos, castigando a los rebeldes y tiranos que quieren usurpar los bienes del patrimonio real»[8].

Como puede verse, este fraile, de origen zamorano y que fue uno de los primeros religiosos que acudió a evangelizar Nueva España, hace unas reflexiones sobre la conveniencia de que las Indias, o más en concreto la Nueva España, tengan su propio príncipe pues «una tierra tan grande y tan remota y apartada no se puede desde tan lejos bien gobernar». Aparecen así las consideraciones estrictamente técnicas sobre la conveniencia de que América se gobierne desde América, en función de la magnitud de los territorios y de la distancia, que todavía no se traducen en una propuesta concreta de abandonar los territorios de ultramar. Son sencillamente reflexiones. Pero reflexiones significativas por la claridad de su formulación y por ser las primeras que aparecen.

---

[7] Resumiré esas propuestas que planteo con más detenimiento en mi libro, *El supuesto memorial del Conde de Aranda sobre la Independencia de América*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014.

[8] *Historia de los indios de la Nueva España, escrita a mediados del siglo* XVI *por el R. P.… de la Orden de San Francisco*, edición del R. P. Fr. Daniel Sánchez García, Barcelona, 1914, 200.

Los inconvenientes que llevaba consigo un gobierno tan lejano, patentes desde entonces, rebrotan a mediados del siglo xviii en el dictamen que presentaron los fiscales del Consejo de Castilla, Pedro Rodríguez Campomanes y José Moñino, luego Conde de Floridablanca, en cierta sesión del Consejo que tuvo lugar el 5 de marzo de 1768. En ese dictamen, del que dio noticia Richard Konetzke y que luego publicó el profesor Luis Navarro[9], se insiste en los inconvenientes de un gobierno tan lejano, pues los vasallos en Indias «para amar a la matriz que es España necesitan unir sus intereses, porque no pudiendo haber cariño a tanta distancia sólo se puede promover este bien haciéndoles percibir la dulzura y participación de las utilidades, honores y gracias». El dictamen, pues, constata las dificultades de gobernar América desde España, pero no llega tan lejos como para considerar ese gobierno inviable. Se limita así a proponer unos remedios extraordinarios, tales como el intercambio de criollos y peninsulares en el desempeño de cargos de la monarquía en la Península y ultramar, así como elegir algunos diputados americanos para las Cortes españolas.

2. La propuesta del Intendente Ábalos

El primero que sobre esos problemas llega a plantear una propuesta formal de abandono de América, es el intendente del ejército y Real Hacienda de Venezuela, José de Ábalos, quien el 24 de septiembre de 1781 dirige al rey desde Caracas una *Representación en la que pronostica la independencia de América y sugiere la creación de varias Monarquías en el Nuevo Mundo*[10].

La *Representación* comienza con un preámbulo en el que contrasta la satisfacción y el gozo de contemplar el vasto imperio hispánico, con el *dolor* de advertir como precisa e indispensable la constitución de «algunas monarquías que respectivamente se gobiernen por sí mismas, porque de otra forma en el orden natural se hace imposible su conservación íntegra». A continuación Ábalos recuerda que el desmoronamiento de los grandes imperios ha sido una constante histórica inexorable, patente en los diversos pueblos y en concreto en el romano, remitiéndose al propio ejemplo de España que desde la época de plenitud de Felipe II ya ha padecido en sus territorios (norte de Europa, Portugal, etc.) ese inevitable proceso de desintegración. «Tiempo hace Señor –comenta– que estoy escondiendo este pensamiento en mi seno …pero por fin me mueve el impulso de mi celo a

---

[9] Konetzke, «La condición legal de los criollos y las causas de la Independencia», en *Estudios Americanos. Revista de la Escuela de Estudios Hispanoamericanos*, Sevilla, vol. II, n.º 5 (enero, 1950), 31-54.

Navarro. «El Consejo de Castilla y su crítica de la política indiana en 1768», en *Homenaje al profesor Alfonso García-Gallo*, Editorial Complutense, Madrid, 1996, tomo III, vol. **, 187-207.

[10] Fue publicada por Carlos E. Muñoz Oraá, *Dos temas de historia americana. La Independencia de América (Pronóstico y Proyecto de Monarquías. La sociedad venezolana frente a la Intendencia. Homenaje a Caracas Cuatricentenaria*, Mérida (Venezuela), Universidad de Los Andes, 1967, 34-44.

hacerlo presente a V. M.» Se refiere luego, a modo de complemento, a los excesos de los funcionarios españoles en América y a las rebeliones que ya han sucedido, tanto en los territorios españoles como en los británicos que, según dice, «miramos ya en vísperas de quedar separados del dominio inglés». En suma, como el proceso de secesión es, más pronto o más tarde, inevitable, sugiere al rey «se digne resolverse con su regia generosidad a desprenderse de las provincias comprendidas en los distritos a que se extienden las audiencias de Lima, Quito, Chile y La Plata, como asimismo de las Islas Filipinas y sus adyacencias, exigiendo y creando de sus extendidos países tres o cuatro diferentes monarquías a que se destinen sus respectivos príncipes de la augusta Casa de V. M. y que esto se ejecute con la brevedad que exige el riesgo que corre y el conocimiento del actual sistema».

Se trata en suma de que España se desprenda de las zonas más alejadas de Ultramar, pues en el resto, como dice él, «tendrá superabundante campo en qué ocupar su atención y lograr un comercio, riqueza y opulencia que la haga la más poderosa y temible de la Europa». Tras otras consideraciones, Ábalos concluye con el ejemplo de lo que está sucediendo en las colonias inglesas: «si el Rey y la Nación británica hubiesen destinado oportunamente uno o dos príncipes de la real familia y establecídolos por soberanos del Norte Americano, no verían hoy con el dolor que es preciso vean pasar a los extraños aquellas provincias». Es de señalar, en fin, que Ábalos considera necesario que esta operación se haga con el consentimiento de las Cortes.

No sabemos el alcance que tuvo la *Representación* de Ábalos, que su autor remitió al ministro de Indias José de Gálvez y que probablemente fue conocida también por el ministro de Estado, Conde de Floridablanca. En todo caso este texto quedará oscurecido por la notoriedad del famoso *Memorial* atribuido al Conde de Aranda.

3. El Dictamen o Memorial del Conde de Aranda

Cuando en los libros de Historia se habla de la inevitabilidad del proceso independentista americano y de la propuesta de abandonar los territorios de ultramar creando allí monarquías independientes que pudieran estar asociadas al gobierno de España, la referencia es siempre única y la misma. Esa fue –se dice– la idea clarividente del Conde de Aranda, presentada a Carlos III en un Memorial en 1783, tras la firma en París por el propio Aranda como embajador, del Tratado de Versalles que reconoció la independencia de los Estados Unidos de América. Más en concreto, tras la firma de ese Tratado y de ser felicitado por el rey, Aranda habría pedido y obtenido permiso para volver a España y pasar una temporada ocupándose de sus asuntos familiares. Con esa ocasión, y ya en España habría redactado un Dictamen o Memorial en el que, tras hacerse eco de la felicitación del rey, lamenta el Tratado que él mismo ha promovido y firmado, habida cuenta de que significará la independencia de un país, los Estados Unidos, que con el tiempo se hará fuerte y amenazará los territorios españoles en América, sin que

puedan ser defendidos adecuadamente. Y como España no podrá mantener el Imperio por su extensión y lejanía, propone que España retenga Cuba y Puerto Rico, y abandone lo demás constituyendo tres monarquías en México, Perú y Costa Firme, regidas por infantes españoles, cuyos soberanos enlazarían mediante matrimonio con infantas de España, donde el rey habría de convertirse en emperador. De esta suerte, teniendo en cuenta que la expansión de Estados Unidos se produjo efectivamente a costa de antiguos territorios españoles, convirtiéndose al poco tiempo en gran potencia política, y que por una especie de efecto dominó o por la imposibilidad de gobernar tan vastos territorios desde tan gran distancia u otras circunstancias, tuvo lugar de hecho la sublevación e independencia de las futuras repúblicas hispanoamericanas, aquel Memorial, desoído, según se dice, por Carlos III, ha sido visto como un texto premonitorio, y su autor, Aranda, como un perspicaz profeta, ejemplo de clarividencia política, lucidez y sentido histórico[11].

El texto de Aranda que, como hemos dicho, constituye el paradigma de las propuestas hechas por españoles de adelantarse al inexorable declive y pérdida del Imperio, constituyendo una especie de *Commonwealth* que hubiera podido perdurar, ha alcanzado entre historiadores y políticos, una fama universal. Sin embargo he de decirles que en un reciente libro publicado en México el pasado año 2014, significativamente titulado *El supuesto Memorial del Conde de Aranda sobre la Independencia de América,* he impugnado la autoría de Aranda. autoría de la que habían ya dudado algunos autores entre el aplastante consenso general. En suma, creo haber demostrado –y la crítica de los especialistas hasta ahora así lo ha reconocido[12]– que ese documento no lo pudo haber escrito Aranda y que fue una falsificación hecha hacia 1824 o 1825 en París por los exiliados españoles.

No procede, desde luego, entrar aquí con detalle en el complejo problema de la autoría del Memorial de Aranda, pero sí les adelantaré telegráficamente algunos de mis argumentos: el Memorial es completamente desconocido en vida de Aranda y después hasta ese año 1825 en que aparece la primera copia manuscrita que luego es editada; las copias que conocemos –pues el original nadie lo ha visto nunca– son formalmente incorrectas y han sido encontradas lejos, y en archivos distintos, de donde están todos los papeles de Aranda; en la correspondencia de Aranda con su superior, el ministro de Estado Floridablanca, y con el rey Carlos III, correspondencia que se conserva perfectamente, no hay el menor rastro de ese Memorial ni ninguna referencia a él; el estilo literario del Memorial es distinto al que conocemos del famoso político; no es creible que un personaje como Aranda, cuya tozudez fue

---

[11] *El supuesto Memorial del Conde de Aranda*, 2.

[12] Con independencia del reconocimiento epistolar, me remito a las recensiones publicadas por Alberto Gil Novales en *Trienio. Ilustración y liberalismo, Revista de Historia*, n.º 64 (noviembre 2014), 115-119; por Mariano Cuesta Domingo en *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 40 (2014), 328-331, y por José María Vallejo García-Hevia, en el *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXXV (2015), 706-725.

proverbial, y que había preparado el Tratado de Versalles durante años y que cuando lo firmó el 3 de septiembre se ufanaba de él, rectificara inmediatamente (pues el Memorial aparece fechado ese mismo año) para lamentar sus consecuencias; en 1786, en fin, Aranda sí presenta en carta a Floridablanca una propuesta de reorganización de la monarquía y de trueque de territorios de América con Portugal, pero esa propuesta nada dice de que hubiera escrito la famosa de 1783. Y, sobre todo, una razón, la que llamo cronológica, no advertida hasta ahora. Y es que según mis averiguaciones, Aranda llegó a Madrid para pasar la mencionada temporada de permiso el 28 de diciembre de ese año 1783, con lo que, reconociendo el Memorial que está escrito en Madrid, y llevando como fecha 1783, tuvo que haber sido escrito, para que sea auténtico, en los tres últimos días de ese año lo que resulta imposible porque Aranda se encontró al llegar que su mujer acababa de morir, con lo que parece increíble que fuera entonces cuando redactara el texto que además reconoce que ha tenido alguna reunión con el monarca. Es decir, que después de meses y años, Aranda tendría que desdecirse de todo en unas pocas horas, las de esos últimos días de final de año, y redactar el Memorial mientras enterraba a su mujer. Algo ciertamente increíble.

Creemos, en fin, que el texto fue una falsificación, o, con otras palabras, que Aranda nunca escribió el Memorial que se le atribuye. Pero en todo caso debe ser mencionado aquí, pues ha sido esgrimido como argumento de autoridad en diversas ocasiones, según veremos, siempre desde luego con posterioridad a esos años del XIX en que aparecen las copias manuscritas falsificadas y luego su edición impresa.

4. Las reflexiones de Villava y la propuesta de Godoy en 1806

A fines del siglo XVIII, en 1797, todavía en vida de Aranda, un paisano suyo, Victorián de Villava, rector de la Universidad de Huesca y luego fiscal de la Audiencia de Charcas, da a luz ciertos *Apuntes para una reforma de España, sin trastorno del Gobierno Monárquico ni la Religión*, donde se califica a América como «la más extensa y más bella parte del Universo», reconociéndose como inevitable la independencia «por su magnitud, por su distancia y por sus proporciones», pues «no está en un estado natural mandada por la Europa». No se trata, según vemos, de ninguna propuesta política, sino de una reflexión intelectual fundada en razones de congruencia: no es lógica la dependencia de América de Europa. Así, en esta situación, América no está «en un estado natural». Con tal reflexión nos asomamos al siglo XIX, y con él a la cristalización de los movimientos independentistas y a la efectiva independencia de las repúblicas hispanoamericanas.

En este contexto hay que situar la propuesta que Godoy presentó al rey, Carlos IV, en 1806. Así en el tomo I de sus *Memorias*[13] figura un capítulo titulado

[13] Príncipe de la Paz, *Memorias*, BAE, tomos 88-89, Madrid, 1965. Edición y Estudio Preliminar de D. Carlos Seco Serrano.

«De la América española bajo Carlos IV. Mis ideas acerca de la marcha que debía seguirse en el gobierno de ella. Mis consejos al rey sobre una gran medida que habría podido conservar a la Corona durante largo tiempo aquellas ricas posesiones. Mis esfuerzos para hacerlas prosperar y conciliar sus intereses con los nuestros»[14]. Este epígrafe, como el texto completo de las *Memorias*, está publicado en 1836, es decir, treinta años después de la presentación de los consejos al rey que Godoy evoca, y cuando, por cierto, ya se había publicado la edición impresa del Memorial falsificado de Aranda al que el propio Godoy se refiere.

Godoy recuerda los problemas habidos en América durante el reinado de Carlos III, y en concreto la rebelión de Túpac Amaru en Perú, comparando esa situación con el reinado pacífico de Carlos IV en el que, según dice, «no hubo en tanta extensión pueblo alguno que quisiera ni que intentase retirarle su obediencia». Tras atribuirse indirectamente, como primer ministro, el mérito de esa paz en América, confiesa que «todavía ansié yo más, y era zanjar aquel feliz dominio para largos tiempos», refiriéndose directamente a su propuesta: «Mi pensamiento fue que en lugar de virreyes fuesen nuestros infantes a la América, que tomasen el título de *príncipes regentes*, que se hiciesen amar allí, que llenasen con su presencia la ambición y el orgullo de aquellos naturales, que les acompañase un buen Consejo con ministros responsables, que gobernase allí con ellos un Senado, mitad de americanos y mitad de españoles, que se mejorasen y acomodaran a los tiempos las leyes de las Indias, y que los negocios del país se terminasen y fuesen fenecidos en Tribunales propios de cada cual de estas regencias, salvo sólo aquellos casos en que el interés común de la metrópoli y de los pueblos de la América requiriese terminarlos en España».

El proyecto de Godoy, según él lo recuerda, no aparece tan radical como los anteriores, situándose en un punto intermedio entre el reconocimiento de la independencia con los príncipes regentes, y una acusada descentralización o concesión de autonomía. Como Godoy comentaba comparándolo con el que él conocía de Aranda (ya hemos dicho que por entonces se había publicado una de las copias falsificadas), «el mío (*mi proyecto*) distaba cielo y tierra del del conde... Mi pensamiento fue español enteramente. Nada de enajenar ni un palmo tan siquiera de aquel glorioso y rico Imperio de las Indias, nada de quitar a la Corona augusta de Castilla lo que le daba tanto lustre, tanto poder y tanto peso entre los demás pueblos de la Europa. El rey mismo no podía hacerlo sin que el reino, junto en Cortes, lo hubiese consentido; y tal consentimiento, yo tengo esto por cierto, no se habría dado nunca por España...Enajenar la América, con cualesquiera condiciones y reservas que esto fuera, equivalía a perderla enteramente, más pronto o más tarde, como vinieran los sucesos. Mi intención fue solamente dar impulso a la lealtad tan pronunciada en aquel tiempo de los pueblos ameri-

[14] El capítulo, en tomo 88, 416-429.

canos, librarlos de la dura e intolerable carga de tener que agitar sus pretensiones e intereses a tan largas distancias de la corte, fomentar con nuevas leyes convenientes los incalculables medios de prosperidad y de riqueza que tenían aquellos habitantes, hacer lucir allí de cerca el resplandor del trono, darles calor y vida, y alentarlos para acometer empresas realizables, que de acá y de allende de los mares habrían vuelto a hacer a la España la primera entre las gentes…Dios no quiso, o por mejor decir, Dios permitió a los malos que triunfasen, que así castiga muchas veces».

Lo que en realidad sucedió fue que el monarca no se atrevió a resolver por sí mismo la propuesta de Godoy, remitiéndola primero al ministro de Gracia y Justicia, José Antonio Caballero, y después, ante su oposición, a ocho prelados y otros consejeros, todo ello en un clima de máximo secreto. Como he señalado en otro lugar[15], Carlos IV les informaba que «habiendo visto por la experiencia que las Américas estaban sumamente espuestas y aun en algunos puntos ser imposible el defenderse por ser una inmensidad de costa, he reflexionado que sería muy político y casi seguro el establecerse en diferentes puntos de ellas a mis dos hijos menores y mi hermano y mi sobrino el infante D. Pedro y el Príncipe de la Paz en una soberanía feudal de la España con ciertas obligaciones de paga, cierta cantidad para reconocimiento de vasallaje y de acudir con tropas y navíos donde se les señale... Pero siendo una cosa que tanto grava mi conciencia no he querido tomar resolución sin oir antes vuestro dictamen…». En resumen, pues, con independencia de la versión almibarada de Godoy treinta años después, lo que realmente propuso y Carlos IV consultó a los obispos y consejeros fue el establecimiento de unas monarquías en América, regidas por los infantes y el propio Godoy, unidas por lazos feudales a España. Las respuestas a esto debieron ser muy distintas, predominando en ellas el recelo hacia un proyecto revolucionario que concedía enormes poderes al valido. El obispo de Orense, por ejemplo, que fue uno de los consultados, desconfiaba de la creación de aquellos «cinco virreinatos hereditarios», a no ser que el rey de España se reservara «todo lo esencial a la soberanía». Debió de haber también dictámenes positivos. Pero el caso es que aquel proyecto de Godoy se pospuso y al final quedó abandonado.

5. El Consejo de Estado y la propuesta de Gabriel de Ciscar en 1821

La última de las propuestas de concesión de la independencia a América, de las que voy a referirme, es la que se contiene en el voto particular de un consejero de Estado, Gabriel Císcar, con ocasión de cierta consulta del Consejo de 7 de noviembre de 1821 cuando el problema de la secesión se había agravado y los acontecimientos de México agitaban el panorama político español, pues el 1 de

[15] *El supuesto Memorial del Conde de Aranda*, 45-46.

marzo de ese año se había firmado el llamado *Plan de Iguala*, y el 24 de agosto, el virrey, capitán general y jefe político de Nueva España, Juan O'Donojú, había firmado a su vez con Iturbide el Tratado de Córdoba que confirmaba el Plan de Iguala y dejaba abierta la proclamación de Iturbide como emperador y la correlativa independencia de México.

En esas condiciones extremas, mientras el problema de ultramar ocupaba en España a las Cortes, el Consejo de Estado, que ya se había pronunciado en distintas ocasiones sobre cuestiones concretas de América, despachó en la citada fecha de 7 de noviembre de 1821, un dictamen general tras haber requerido informes y antecedentes del Consejo de Indias y del Ministerio de Estado. En ese dictamen el Consejo ratificaba la tesis oficial de negarse a reconocer la independencia, con un voto particular discrepante del consejero Gabriel Císcar[16].

Císcar era un valenciano de Oliva, marinero experimentado, de brillante carrera política, que había sido entre otras cosas vocal de la Junta Central, Secretario del Despacho de Marina, miembro del Consejo de Regencia, del de Estado en varias ocasiones, y autor de diversas obras literarias y de cosmografía y matemáticas[17]. Este personaje, pues, se apartó del sentir general con un voto particular en el que se lee lo siguiente: «El infrascrito cree que el continente de la América española es imposible que sea bien gobernado desde Madrid por la vastísima extensión de aquellos países y por su larguísima distancia a la Metrópoli, con interposición de mucho más de mil leguas de mar. De aquí resulta la gran dificultad que experimentan aquellos naturales para elevar al gobierno superior sus recursos y solicitudes, y la extraordinaria morosidad de las providencias, que las más veces son extravagantes por la varias (¿?) de las circunstancias que han intermediado desde los acaecimientos que las motivaron hasta su llegada a aquellos países remotos con descrédito de la autoridad que las ordenó: a más de que aquellos habitantes no pueden exercer los primeros cargos del gobierno, incluso el de Diputado de Cortes, sin expatriarse abandonando sus familias, conexiones e intereses, exponiéndose a riesgos inminentes y sufriendo grandísimas incomodidades».

La tesis de Císcar era sencillamente que, por la distancia, América resultaba ingobernable desde Madrid. No se trataba, pues, de remediar las quejas de la falta de protagonismo de los criollos incorporando a algunos como diputados en las Cortes de España, porque esa medida acarreaba el inconveniente de desarraigar a las personas y hacer que abandonaran a sus familias con los perjuicios consiguientes. Amén de que las providencias y recursos llegaban siempre tarde

---

[16] La consulta del Consejo, con el voto discrepante de Císcar, se encuentra en el Archivo del Museo Naval de Madrid, Colección Guillén, ms. 1206, folios 1-338. Sobre ella, Mariano Cuesta Domingo, «El Consejo de Estado ante la independencia hispanoamericana, 1821», *Revista de la Universidad Complutense*, vol. XXVI, n.º 107 (enero-marzo), 1977, 245-264.

[17] Información sobre él, en Alberto Gil Novales, *Diccionario biográfico de España (1808-1833), De los orígenes del liberalismo a la reacción absolutista*, 3 tomos, Fundación Mapfre, Madrid, 2010.

y a veces cuando las circunstancias habían cambiado. Aconsejaba así, para resolver una situación que ya entonces era un gravísimo problema político, constituir «sin pérdida de tiempo cuatro o más estados independientes, enlazados entre sí con el de la España peninsular por medio de federaciones adaptadas a las circunstancias de cada uno de ellos, conservando si es dable bajo la inmediata dependencia del Gobierno peninsular algunos puntos bien fortificados de la costa propios, para servir de emporios al comercio».

Esta constitución de Estados federados, puntualiza Císcar, podría parecer poco conforme con la Constitución. De ser así él propone pura y simplemente la independencia, por cuanto estima que «la emancipación absoluta es más compatible con la Constitución y menos trascendente que la conservación de la dependencia de aquellos países con medidas anticonstitucionales». En todo caso, España habría de mantener Cuba, Puerto Rico, Filipinas y la parte que tiene en la isla de Santo Domingo.

La propuesta de Císcar, en fin, coincidía en buena medida con la de Ábalos. Éste había hablado de «tres o cuatro diferentes monarquías» y aquél de «cuatro o más estados independientes», y coincide con el espurio memorial atribuido a Aranda en la pretensión de retener las posesiones del Caribe. Ninguna de las propuestas prosperó y se consumó una independencia de América pura y dura, resultado de guerras, que tal vez pudo haberse encarrilado de forma pacífica si se hubieran adoptado estas medidas más flexibles.

V
CORTES Y CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

28. REFLEXIONES ANTE UN PRÓXIMO BICENTENARIO: CORTES DE CÁDIZ Y CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ*

El 19 de marzo de 2012, dentro de poco más de cuatro años, se celebrará el Segundo Centenario de la Constitución de 1812, y el 24 de septiembre de 2010, dentro de tres, se cumplirán los doscientos años de la primera reunión en la isla de León de los diputados de las Cortes de Cádiz que, entre otras cosas, habrían de redactar aquella Constitución.

Como hemos señalado en otro lugar[1], la Constitución de 1812 aparece como hito capital en la historia de España por constituir la frontera entre el Antiguo Régimen y el Estado de la Monarquía parlamentaria contemporánea. Pero ese texto es además, con toda probabilidad, una de las dos mayores aportaciones de España a la cultura jurídica universal (la otra, el Código de las Siete Partidas), tanto por su importancia intrínseca –su carácter de Constitución emblemática del liberalismo español y europeo– como por el eco que tuvo en distintos países de Europa y América. Habiendo existido durante los siglos XVI y XVII unas Cortes en los distintos reinos, y en el XVIII, a raíz de los Decretos de Nueva Planta, unas peculiares Cortes *nacionales* con procuradores castellanos y representantes de la Corona de Aragón (además de las Cortes de Navarra), la nueva representación política sería de carácter distinto. La Junta Central había manifestado su propósito de «transformar el Estado, mejorar sus instituciones y consolidar su libertad». A partir de ahí, el 15 de abril de 1809 Lorenzo Calvo de Rozas propuso una convocatoria de Cortes con el propósito de elaborar una nueva Constitución. Aprobada la propuesta en la Junta Central, Quintana fue encargado del proyecto de convocatoria que habría de culminar en el decreto de 22 de mayo. Como ha escrito Morán Ortí[2], «aunque se había

---

* Comunicación presentada en el Pleno de Académicos de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 11-XII-2007. Publicada en los *Anales* de la Academia, 37 (2007), 121-131.

[1] *Curso de Historia del Derecho*, 3.ª ed., caps. 45-46.

[2] «La formación de las Cortes (1808-1810)», en M. Artola (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1991, págs. 13-36.

prometido *oir a los sabios y personas ilustradas*, de hecho la circular fue cursada a un grupo limitado de personajes e instituciones –algunas Juntas superiores, audiencias y chancillerías, obispos, cabildos, ayuntamientos, universidades y otras autoridades locales– como correspondía al modelo de consultas característico del Antiguo Régimen. Todo esto recortaba notablemente el alcance, un poco a la manera de los *cahiers de doléances* que había pretendido la orientación liberal (moción Calvo-Quintana)».

En esta situación fue creada una *Comisión de Cortes* de la que formaban parte el arzobispo de Laodicea (presidente), don Francisco Javier Caro, don Francisco Castanedo, don Rodrigo Riquelme y el ilustre Jovellanos, con siete *Juntas auxiliares*. Las tensiones en el seno de la *Comisión* fueron a menos al ser reestructurada la Junta Central en noviembre de 1809, pero meses después, tras la entrada de las tropas napoleónicas en Andalucía, la Junta fue sustituida por el Consejo de Regencia que habría de deliberar en dos cámaras con una representación proveniente de América. La actuación del Consejo de Regencia de cara a la convocatoria de Cortes fue bastante confusa, cediendo al final esa atribución a una comisión de diputados electos. «Y es que para entonces, afirmó don Benito Ramón Hermida, era ya clara *la esencialísima diferencia de las Cortes pasadas y presentes, aquéllas, limitadas a la esfera de un Congreso Nacional del Soberano, y éstas, elevadas a las de un Soberano Congreso, cuyo nombre es el que legítimamente le corresponde más bien que el equívoco de Cortes*». Por fin, el 18 de junio de 1810 la Regencia rectifica el proyecto de convocatoria, haciéndolo para una Cámara única que debería reunirse el 24 de septiembre. Ese día tuvo lugar la sesión inaugural con un discurso de Muñoz Torrero, quien defendió los principios de la soberanía nacional –frente a la soberanía monárquica de la que había hecho uso Napoleón– y de la división de poderes, lo que constituiría el primero de los Decretos de la nueva Constitución.

Este Decreto de 24 de septiembre constituye pues la partida de nacimiento de las nuevas Cortes, revestidas de la soberanía nacional, y comprensiva del principio de división de poderes, con un desapego y desconfianza hacia el poder ejecutivo que provenía tanto de la ideología liberal europea como de circunstancias autóctonas relativas a la historia de los últimos Borbones[3]

Las Cortes de Cádiz, elegidas por un sistema de sufragio censitario indirecto, se reúnen en la isla de León ese 24 de septiembre de 1810, cuando la práctica totalidad del territorio está ocupado por los franceses. Tras la retirada de la Regencia los ciento cuatro diputados inicialmente presentes, proceden a elaborar la que será la gran Constitución del mundo hispanoamericano en el siglo xix. El 19 de marzo de 1812, la Regencia del Reino, teniendo a Fernando VII como

[3] J. Varela Suanzes-Carpegna, «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del Constitucionalismo español: 1808-1814», *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 55 (1987), págs. 123-195.

ausente y cautivo, publica solemnemente la *Constitución política de la Monarquía española* que esas Cortes han sancionado. Los debates dieron lugar al lucimiento de diversos oradores y en especial de uno de ellos, el *divino* Arguelles, «hombre –como ha escrito Palacio Atard– más mediocre de talento que de palabra, sin ideas luminosas, sin dotes de mando, pero a quien en 1810 se escuchaba por su *arte de la palabra*; arte efímero en los gustos públicos, pues en las Cortes Constituyentes de 1837 los discursos del ya anciano doceañista caían en el vacío de un salón de sesiones casi desierto»[4].

El número de los diputados gaditanos aumentó con el transcurso de las sesiones, firmando la Constitución un total de ciento ochenta y cuatro, y sobrepasando los dos centenares los que asisten a la disolución de las Cortes en 1813. Debido a suplencias y retrasos en la incorporación, esos diputados no siempre fueron los mismos. A tenor del recuento efectuado por algún autor, predominaron con mucho los eclesiásticos, siguiéndoles los abogados, funcionarios, militares, catedráticos y otros miembros de la burguesía intelectual. Clasificados ulteriormente según un prisma político en *liberales* y *serviles* (por «ser viles» en la obediencia a los poderes del monarca), y aunque en realidad existieran gentes de adscripción muy variable, unos y otros concurren en programar un texto que introduce innovaciones radicales, salvaguardándolas del recelo de lo revolucionario mediante la apelación a una tradición nacional que presuntamente las justifica. La gran novedad es, sin duda, la declaración del artículo 3 de que «la soberanía reside esencialmente en la nación», a la que por tanto corresponde en exclusiva el poder dictar las leyes. Sin embargo el *Discurso preliminar* de la comisión redactora del proyecto, destacó que éste no daba cabida a nada «que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española», reconociendo sólo cambios en el método de ordenar y clasificar las materias; y la propia Constitución fue promulgada en el nombre de la Santísima Trinidad y de un Dios reconocido como «autor y supremo legislador de la sociedad». A la defensa de que la Constitución y las Cortes de Cádiz se ajustaban a esa tradición nacional, dedicó el historiador Martínez Marina su *Teoría de las Cortes*[5].

La Constitución de 1812 no fue el producto revolucionario de una minoría radical, según quisieron verla los más hirsutos conservadores, para quienes el liberalismo había sido traído por «la conspiración criminal de un puñado de facciosos» (Jiménez de Gregorio), pero rompió desde luego la línea de flotación del Antiguo Régimen. Los más conspicuos liberales fueron los diputados andaluces y extremeños, dirigidos por la oratoria de Argüelles, y también muchos de los

---

[4] *La España del siglo XIX*, Espasa-Calpe, 1978.

[5] F. Martínez Marina, *Teoría de las Cortes*, 3 vols., ed. de la Junta del Principado de Asturias, 1996.

suplentes que representaban a América y a los territorios ocupados, y que habían sido elegidos en el clima de exaltación gaditana. A su vez el peso moderado aumentó conforme se incorporaron a la asamblea los diputados procedentes de las zonas que iban siendo liberadas. Entre unos y otros, enfrentados por la cuestión central de si la soberanía era propia del rey o de las Cortes, surgió una posición intermedia e integradora (defendida por diputados como Inguanzo, en base a las ideas de Jovellanos) que llegará a predominar a lo largo del siglo XIX. Al pronunciarse como hemos visto por la soberanía nacional, arropándola con subterfugios y concesiones tradicionalistas, la Constitución de Cádiz representa el gran triunfo del liberalismo bajo las apariencias de un cierto compromiso entre liberales y absolutistas.

Situando la soberanía en el pueblo, la Constitución atribuye a las Cortes con el rey el ejercicio del poder legislativo (art. 15), al monarca el ejecutivo (art. 16) y a los tribunales la potestad judicial de resolver causas civiles y criminales (art. 17). En este Estado de Derecho quedan reconocidos de forma dispersa los derechos individuales de los súbditos: la igualdad jurídica, la inviolabilidad de domicilio, libertad de imprenta para expresar ideas políticas, educación, sufragio y una serie de garantías penales y procesales.

* * *

Ahora bien, si la Constitución fue importante en sí misma, tanto o más destacable fue su repercusión en Europa y en América. Y ello no tanto en el momento de promulgarse la Constitución, sino sobre todo a raíz del levantamiento de Riego que dio paso al Trienio Liberal. De esa influencia de la Constitución de Cádiz en el mundo se han ocupado entre otros Ferrando Badía[6], con carácter general, y Stoetzer en lo relativo a América[7] En cuanto a Europa, como señala Ferrando, «el gobierno constitucional comunicó de oficio...a las potencias de Europa el cambio de régimen en España. Si bien las Cortes europeas no simpatizaban con la España constitucional, en las comunicaciones al gobierno de Madrid no se reflejaron intenciones acentuadamente hostiles. Francia e Inglaterra respondieron, en términos vagos, que los destinos de España pudieran tener un «signo desfavorable». La Constitución de Cádiz fue reconocida en 1812 por Rusia en un Tratado de alianza contra Napoleón, y en 1821 se ordenó que fuera traducida al ruso. Sin embargo, cuando el gobierno de Madrid comunicó a las potencias de Europa el cambio acontecido en España a partir de la sublevación de Riego, el gobierno ruso se dirigió a otras potencias pidiéndoles no reconociesen

[6] «Proyección exterior de la Constitución de 1812», en Artola (ed.) *Las Cortes de Cádiz*, 207-248.

[7] D. C. Stoetzer, «La Constitución de Cádiz en la América española», *Revista de Estudios Políticos*, 126 (1962), págs. 641-663.

a Fernando VII como rey constitucional de España, si bien tal petición fue prácticamente desoida. A su vez en Prusia, fue reconocida la Constitución en 1814, y en el mismo año fue traducida al francés –traducción que se divulgó en Suiza– y al italiano. A partir de 1820 la Constitución gaditana aparecerá como modelo inspirador de los movimientos liberales europeos. Tendrá así gran eco en Portugal, donde un general, Teixeira, decidió proclamar la Constitución española como Constitución de Portugal, y en Italia, habida cuenta de que en el Reino de las Dos Sicilias, a instancia de los carbonarios, el rey concedió la Constitución de Cádiz. En los Estados Pontificios y en la isla de Elba se conspiró para introducirla, y la Revolución Piamontesa se hizo al grito de «Viva el Rey. Viva la Constitución de España. Viva Italia».

En lo que respecta a América, la importancia de la Constitución de 1812 arranca del hecho de que entre los diputados gaditanos hubiera una parte importante que procedía de ultramar, y de la conexión ulterior con los movimientos independentistas de diversos territorios. Como escribió Toreno, desde que «la Junta Central había declarado ser iguales en derechos los habitantes de ambos hemisferios, y que diputados americanos se sentaron en las Cortes, o no habían de aprobarse reformas para Europa, o menester era extenderlas a aquellos países. Sobrados indicios y pruebas de desunión había ya, para que las Cortes añadiesen pábulo al fuego, y en donde no existían medios coactivos de reprimir ocultas o manifiestas rebeliones, necesario se hacía atraer los ánimos de manera que, ya que no se impidiese la independencia en lo venidero, se alejase por lo menos el instante de su rompimiento hostil y total...»[8]. Como complemento a este texto, Ferrando recuerda que la Constitución gaditana fue publicada y jurada en Ultramar a partir de septiembre de 1812. De conformidad con esto, en México las tropas insurgentes de Morelos proclamarán la primera Constitución mexicana, la de Apatzingan, en buena medida copiada de la de Cádiz, mientras el *Plan de Iguala* de Iturbide dará cabida a importantes principios gaditanos. A su vez en Perú, el virrey José Abascal publicó inmediatamente la ley de 1810 de libertad de imprenta, influyendo notoriamente la Constitución de Cádiz en la primera Constitución peruana de 1823. Profundamente asentada y conocida en Cuba, la Constitución de 1812 influyó también en la Constitución bolivariana de 1826. También en Argentina la Constitución de 1819 acredita las huellas de la gaditana.

* * *

Las Cortes de Cádiz, por su parte, trajeron consigo la consolidación de la monarquía y la modernización de España. Se dieron entonces los primeros pasos conducentes a la disolución del régimen señorial, con un decreto de 6 de agosto

[8] Conde de Toreno, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, III, págs. 61-62.

de 1811 que dispuso la incorporación de los señoríos jurisdiccionales a la nación, y se sentaron las bases de la posterior desvinculación de mayorazgos, realizada en pleno Trienio Liberal por ley de 11 de octubre de 1820[9]. A los tres días de constituirse las Cortes, el 27 de septiembre de 1810, se comenzó a discutir el problema capital de la libertad de imprenta, aprobada por decreto de 8 de octubre, que abrirá el camino a la dificultosa y polémica abolición de la Inquisición el 22 de febrero de 1813[10]. Las Cortes, en fin, redactarán la Constitución de 1812 que logrará, según hemos dicho, un eco y reconocimiento universal.

* * *

Es así de suponer que entre 2010 y 2012 la vida intelectual, política y cultural de España, y en cierta medida también de muchos otros países de Europa y América, habrá de desarrollarse bajo la impronta de ese Segundo Centenario de las Cortes y de la Constitución de Cádiz. En Italia ya se celebró en el verano de 2005, en Sicilia, un magno Congreso Internacional sobre el Liberalismo y la Constitución de Cádiz, al que van a seguir otros varios. En España se ha constituido una Comisión Nacional para fomentar y coordinar los actos conmemorativos, mientras el Ayuntamiento de Cádiz trabaja en la misma tarea, con lo que es de esperar que se multipliquen los Cursos, Seminarios y Congresos, organizados por diversas entidades políticas y culturales. Parece por ello procedente y oportuno que esta Real Academia de Jurisprudencia y Legislación tome la iniciativa, ante la conmemoración en lontananza de tan importante Bicentenario, organizando desde ahora un plan de trabajo que podría consistir en la elaboración de un libro de conjunto sobre Cortes de Cádiz/Constitución de Cádiz, en el que colaboraran todos o buena parte de los señores Académicos. Ese libro habría de explicar primero la génesis del texto constitucional, para centrarse luego en su contenido y finalmente en sus repercusiones, proyección e influencias. En lo que respecta al contenido, diremos a título indicativo, que habría que comentar, partiendo del *Discurso Preliminar* y sin perjuicio de otros temas, los diferentes títulos. Analizar en el Título Primero, *De la nacion española y de los españoles*, el concepto de nación y los requisitos exigidos para ser españoles. En el Segundo, llevar a cabo un análisis histórico del llamado *territorio de las Españas*, y someter a examen el celebérrimo artículo 12 que consagra un Estado confesional con la religión católica como «única verdadera», algo que ha sido considerado como una rémora para una Constitución progresista, tolerante y abierta. El prolijo y extenso Título Tercero, *De las Cortes*, de ciento cuarenta artículos,

---

[9] Clavero, B.: *Mayorazgo. Propiedad feudal en Castilla (1396-1836)*, Madrid, 1974.

[10] Martí Gilabert, F., *La abolición de la Inquisición en España*, Pamplona, 1975. Escudero, «La abolición de la Inquisición española», en *Estudios sobre la Inquisición*, Madrid, 2005, 349-438.

requeriría una estudio a fondo de la estructura de esas asambleas, tanto en su formación como en los capítulos destinados al nombramiento de diputados, juntas electorales, celebración de las Cortes, facultades que tienen, formación y promulgación de las leyes, diputación permanente y Cortes extraordinarias. El análisis del Título IV, relativo al rey, debería comprender el problema de su inviolabilidad, sucesión a la corona, minorías regias y regencias, familia real, dotación y asistencia, y examen de los Secretarios del Despacho o ministros, y del Consejo de Estado, a través de los cuales gobierna. Por su parte el Título V, referente a la justicia, habría de desarrollar una explicación del sistema de tribunales y de la administración de justicia civil y criminal (donde el artículo 303 lleva a cabo la benéfica reforma de prohibir el tormento y la confiscación de bienes, tan característicos del Antiguo Régimen). El Título VI, denominado *Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos*, exigiría un estudio en profundidad de la Administración territorial y local y de sus antecedentes históricos. Aquí habría que analizar el régimen de Ayuntamientos y Diputaciones, con especial atención a la figura del *jefe superior* que manda en las provincias. En cuanto al Título VII, *De las contribuciones*, comentar y glosar su generalidad, equilibrio con los gastos y unidad de «una tesorería general para toda la nación», con una hacienda pública independiente de cualquier otra autoridad. Tengamos en cuenta que el primer proyecto serio de reforma financiera fue acometido por los diputados gaditanos en 1813, retomando la vieja aspiración de la única contribución. Se trataba en definitiva de hacer efectiva la supresión, prevista cuatro años antes, de las rentas provinciales, e instaurar en su lugar un impuesto unitario y global. A su vez el Título VIII, *De la fuerza militar nacional* debería examinarse atendiendo por separado a las «tropas de continuo servicio» y a las «milicias nacionales», a las que se dedican los dos capítulos del citado título. Aquéllas constituían el ejército permanente para la defensa frente al exterior y la conservación del orden interno, mientras éstas habrían de ser reclutadas esporádicamente en provincias según su población y circunstancias, sin que les fuera asignada una misión concreta. El capítulo IX, *De la Instrucción pública*, comprende tanto las escuelas como las universidades, advirtiéndose que «el plan general de enseñanza será uniforme en todo el reyno», y previéndose también que se enseñe la Constitución en todas las universidades y establecimientos literarios. El Título X, último del texto y cuyo nombre es *De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella*, deberá ser analizado en las dos diferentes perspectivas que claramente contiene: la de la defensa de la Constitución, a fin de poner remedio a las infracciones, y el procedimiento de su reforma.

Hasta aquí, señores Académicos, una breve reseña de algunos de los temas que esa obra colectiva, auspiciada por la Academia, debería tratar. Y cuando se acerque el Bicentenario tal vez sería oportuno convocar un Congreso Internacional

que tuviera su sede en esta Casa. Mi intervención, pues, constituye simplemente una llamada de atención para que esta Real Academia no sea en el futuro sólo testigo, sino protagonista principal de los fastos culturales que se avecinan sobre dos temas estrictamente jurídicos y de repercusión universal: unas Cortes (las primeras del Estado liberal moderno), y una Constitución (la primera y más importante de nuestra historia).

29. LAS CORTES DE CÁDIZ: GÉNESIS, CONSTITUCIÓN DE 1812 Y REFORMAS*

Con los primeros años del XIX, todavía bajo el estrépito de la invasión francesa, el 24 de septiembre de 1810 se constituyen en la Isla de León unas Cortes Generales y Extraordinarias que, desde el 24 de febrero del año siguiente, prosiguen sus reuniones en Cádiz. Esas Cortes *Generales y Extraordinarias*, conocidas emblemáticamente como *Cortes de Cádiz*, cerrarán sus sesiones el 14 de septiembre de 1813, dando paso a otras, *Ordinarias*, que habrán de concluir en Madrid con el regreso a España de Fernando VII y la liquidación el 4 de mayo de 1814 del régimen constitucional.

Las Cortes de Cádiz –las Generales y Extraordinarias– se desarrollaron bajo un arco histórico, 1810-1813, del que ahora se cumplen doscientos años. En esas Cortes fue promulgada el 19 de marzo de 1812 la primera Constitución de nuestra historia que, por su importancia y proyección en Europa y en América, bien pudiera ser tenida (con el código de las Siete Partidas, pese a la heterogeneidad cronológica y material de ambos textos) como una de las dos contribuciones de mayor resonancia que España haya legado a la cultura jurídica universal.

Bicentenario, pues, de las Cortes y de la Constitución de Cádiz. Y ocasión, por tanto, para el relumbrón de fastos oficiales y actos conmemorativos, muchos de los cuales, según es usual, se quedan en la mueca de meros proyectos, mientras otros apenas sobreviven a los cohetes y a la fanfarria inaugural. Lejos de ese ficticio mundo de apariencias, y oteando sabia y previsoramente el futuro, la Fundación Rafael del Pino decidió hace tres años tomarse en serio la conmemoración gaditana, y preparar un libro, es decir, algo tangible y perdurable que explique, ponga al día y reinterprete aquella gran revolución intelectual que dio paso a la España Contemporánea, y que permita ver lo que hicieron los hombres del XIX a través de la pupila de los del XXI. Y he aquí el libro.

---

* *Introducción* al libro colectivo, dirigido por el autor, *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, 3 tomos, Madrid, Espasa, 2011; en I, XV-LXXII.

Regía entonces la Fundación su propio fundador, don Rafael del Pino y Moreno, quien desde un principio, entre las múltiples tareas asistenciales de la benemérita empresa que ideó y puso en marcha, mantuvo siempre abierta una brecha de atención hacia la actividad intelectual en sus diversas manifestaciones, y hacia las publicaciones y estudios históricos. Desaparecido don Rafael, idénticas inquietudes han sido retomadas y renovadas por la Presidenta de la Fundación, María del Pino, por el Patronato, y por el Director, Amadeo Petitbòo. Bajo su patrocinio, la semilla de aquel proyecto de publicación se ha convertido en un libro frondoso que acoge a los ciento trece colaboradores de diversos países que han trabajado durante estos tres años, y que ahora comparecen ante el lector.

* * *

Esta obra, en tres volúmenes y dos partes, dedica la primera a las Cortes, y la segunda a la Constitución de Cádiz. La primera se inicia con los antecedentes políticos e institucionales del Antiguo Régimen, y entre ellos las Cortes de los siglos de la monarquía absoluta, que habrían de ser desplazadas por las gaditanas. Centrados ya en éstas, se estudia el proceso de convocatoria, su forma de actuación y régimen de gobierno y, sobre todo, sus componentes y protagonistas, los diputados, agrupados por regiones de procedencia y con referencia a las actividades principales que llevaron a cabo. Viene a continuación el trasfondo cultural del Cádiz de las Cortes (música, pintura, diversiones populares) y la relación de la asamblea con los grandes temas de la vida política y social: relaciones internacionales, religión, periodismo, economía, etc. Esa primera parte concluye con un estudio de las grandes reformas de las Cortes, porque es el caso que la notoriedad de la Constitución ha oscurecido a veces la sobresaliente labor reformista que la asamblea llevó a cabo en otros diversos campos, cuyos hitos fundamentales fueron la declaración de la libertad de imprenta y abolición de la censura; la disolución del régimen señorial; las reformas penales con la supresión de la tortura, y la abolición de la Inquisición.

La segunda parte, sobre la Constitución de 1812, comienza con unas consideraciones generales que contrastan el texto con sus posibles fuentes (la Constitución francesa de 1791), con el antecedente de la Constitución de Bayona, y hasta con la última y vigente Constitución de 1978. A continuación se atiende al eco del proceso codificador en la Constitución, así como a las características filológicas del texto y a sus representaciones plásticas. Tras ello se entra en el contenido de la Constitución desde el principio hasta el final; desde el célebre Discurso Preliminar a cada uno de los diez títulos (la nación; el territorio; las Cortes; el rey; la administración de justicia; el gobierno territorial y local; la hacienda; el ejército; la instrucción pública, y la observancia y reforma del texto), que aparecen analizados separadamente por diversos grupos de especialistas. La

segunda parte, y la obra en su conjunto, concluyen con un análisis de la proyección internacional de la Constitución de Cádiz tanto en Europa, donde actuó a modo de catecismo de la revolución liberal, como en América, con su problemática influencia en el espíritu de los movimientos independentistas.

De esta sumaria reseña cabe deducir la ambición del proyecto: llevar a cabo por vez primera una obra de razonable y respetable envergadura (como hemos dicho, más de un centenar de colaboradores), programada y sistemática, con expertos que analicen los precedentes, composición y reformas de las Cortes, y, al tiempo, la génesis y cada uno de los aspectos, títulos y epígrafes de la Constitución. Con el precedente ya lejano del trabajo colectivo que representó el número 126 (1962) de la *Revista de Estudios Políticos*, y las diversas monografías particulares dedicadas luego a las Cortes o a la Constitución, este libro hace acto de presencia con tres características principales. La primera, ser una obra colectiva, pero no al desgaire de lo que a cada uno le pareció oportuno escribir, según acontece a veces en colaboraciones a congresos o reuniones científicas, sino de acuerdo con un esquema previo y un plan predeterminado que pretenden abordar los diversos aspectos de tan magno tema, y que cada uno de ellos sea tratado o dirigido por un estudioso de reconocida autoridad.

La segunda característica ha sido convocar, junto a los historiadores generales del XIX, a sus colegas de historia de la economía, de la religión, de los movimientos sociales, de la cultura, del arte, del periodismo, etc., y, sobre todo, a politólogos e historiadores del Derecho, habida cuenta de que las Cortes fueron antes que nada un sobresaliente episodio de nuestra vida política; y la Constitución misma, mucho antes que nada, un texto jurídico y iushistórico. Y precisamente por ello, en aras de la deseable especialización y adecuado conocimiento de las cosas, se ha procurado que en el análisis de la Constitución intervinieran juristas de muy diversos campos: profesores de derecho constitucional, desde luego; pero también, según la naturaleza de los preceptos de la carta magna, administrativistas, mercantilistas, cultivadores del derecho internacional, hacendistas, etc. Y todos con el concurso y asistencia de historiadores del Derecho expertos en parejas cuestiones.

La tercera característica, el pluralismo. Pluralismo ideológico, en primer lugar, porque en este libro escriben gentes con mentalidad política, religiosa, histórica y jurídica distinta, lo que quiere decir que esta no es una obra de Escuela (en el sentido más noble del término), y mucho menos, en el sentido menos noble, una obra de grupo, partido o facción, a la que hayan sido llamados, según sucede no pocas veces en la Celtiberia, los estrictos devotos, iniciados, amigos y afines. Pluralismo además en el origen de los colaboradores. Figuran así miembros de Academias diversas, como la de la Historia, Bellas Artes, Morales y Políticas, y Jurisprudencia y Legislación, y también, entre los españoles firmantes del libro, profesores de una treintena de Universidades, públicas y privadas: Alicante,

Autónoma de Barcelona, Autónoma de Madrid, Barcelona, Burgos, Cádiz, Carlos III, Castellón, Castilla-La Mancha, CEU-San Pablo, Complutense de Madrid, Córdoba, Elche, Islas Baleares, Jaén, La Coruña, La Laguna, Las Palmas, La Rioja, Murcia, Navarra, Oviedo, País Vasco, Pontificia de Comillas, Pública de Navarra, Rey Juan Carlos, Salamanca, Sevilla, UNED, Valencia, Valladolid, Vigo y Zaragoza. Pluralismo y diversidad, en fin, en el sentido de que el estudio y análisis de una Constitución de rango universal, no quisimos que fueran monopolizados en exclusiva por españoles, de suerte que la influencia del texto de Cádiz en tan distintos países de Europa y América no aparece comentada desde la Península, sino preferentemente desde cada uno de esos países y por naturales de ellos. El lector encontrará así, junto a los autores de aquí, a prestigiosos especialistas de Argentina, Bélgica, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Dinamarca, Italia, México, Nicaragua, Perú, Portugal, Rusia y Venezuela.

Y poco más, aunque no poco importante. Agradecer la sensibilidad intelectual y el generoso apoyo de la Presidenta de la Fundación, María del Pino, y del Director, Amadeo Petitbòo, así como la solicitud y desvelos del Subdirector, Vicente José Montes. Y situados ya ante estos tres suculentos volúmenes, ofrecer al lector, a modo de anticipo, una Introducción[1] que condense la génesis y reformas de las Cortes, con especial referencia a cierto fenómeno quizás poco atendido hasta ahora. Me refiero al eco que las Cortes de Cádiz tuvieron en la opinión pública europea. No en la literatura científica ni en los libros eruditos, que es cosa más averiguada, sino en la prensa diaria, en lo que los franceses, alemanes, portugueses, austriacos e italianos de entonces, los hombres de la calle, leían cada día sobre lo que estaba pasando en una blanca y lejana ciudad andaluza que ya tenía entonces casi tres mil años. Y nada más. *Lectori salutem.*

* * *

I. PRIMERA PARTE. ANTECEDENTES Y GÉNESIS DE LAS CORTES

A) **Las Cortes hasta el siglo XIX**

El derrumbamiento del Antiguo Régimen con la Revolución Francesa dio paso en la Europa del XIX a un Estado Constitucional, que trajo la superación del absolutismo político mediante el control del poder por el pueblo representado en asambleas. Ahora bien, la historia de estas asambleas representativas se remon-

[1] Esta *Introducción* recoge, con añadidos, correcciones y algunos capítulos nuevos, el texto del Discurso de Apertura, *Las Cortes de Cádiz: Génesis y reformas*, que pronunció el autor en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 18 de octubre de 2010.

ta a la Edad Media, y tuvo que ver en sus orígenes con la obligación atribuida a los súbditos de prestar asesoramiento y consejo al monarca. Este *deber de consejo* se formalizó institucionalmente con la presencia de los súbditos en las curias que asistían al rey, tanto en la curia *ordinaria* o *reducida*, que se reunía de forma habitual en torno al príncipe, como en la *extraordinaria* o *plena*, convocada ocasionalmente.

Efectivamente, en la Alta Edad Media los reyes contaron con dos tipos de órganos asesores. De una parte, para los asuntos normales y ordinarios, la *curia ordinaria*, compuesta por magnates y eclesiásticos que viven en palacio y ayudan al monarca en el día a día de las tareas de gobierno. Con el transcurso del tiempo, esta *curia ordinaria* se transformará en el Consejo del rey, que actúa como órgano de asesoramiento permanente del monarca y supremo tribunal de justicia.

Pero de otra parte, para los asuntos extraordinarios o de excepcional interés (declaraciones de guerra o paz; matrimonios regios, etc.), el rey requiere un asesoramiento especial y más amplio. Se convoca así la *curia extraordinaria* o *plena*, a la que son llamados próceres de todo el reino –obispos y priores, condes y duques de los diversos territorios, etc.– para que ilustren con su parecer esos problemas de mayor rango. Y si la Curia ordinaria, de los que viven en palacio, se transforma en el Consejo del rey, con el paso del tiempo la Curia extraordinaria se convierte en una asamblea representativa, que se reúne esporádicamente, y que en los diversos países de Europa adopta nombres distintos: *Estados Generales* en Francia y los Países Bajos; *Dietas* en Alemania; *Parlamento* en Inglaterra o *Cortes* en España

La conversión de las Curias extraordinarias en Parlamentos o Cortes se realizó con la entrada de los representantes de las ciudades en esas asambleas antes monopolizadas por eclesiásticos y nobles. Estructurada la sociedad medieval en tres órdenes o estamentos, la entrada en las curias de los burgueses o ciudadanos las convirtió en juntas representativas del cuerpo social en su conjunto. Tal fenómeno aconteció en Europa entre los siglos XII y XIV, y en él España desempeñó un destacado papel precursor[2]. Sabemos así que fue en 1302 cuando los burgueses de Francia se incorporaron por vez primera a las curias, dando lugar a los *Estados Generales*, y que en Alemania el estamento popular no estuvo representado regularmente en la Dieta hasta fines del siglo XIII y primeros años del XIV, y ello hasta el punto de que a una multitudinaria curia celebrada en Núremberg en 1294, no asistió todavía un solo representante de las ciudades. En Inglaterra, a su vez, la presencia en las asambleas de los ciudadanos o «gentes del común» (*the commons*, *common people*) no se constata hasta 1213, pues fue en una

[2] L. G. de Valdeavellano, *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, Alianza Editorial, 1992, págs. 463 y ss.; J. A. Escudero, *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones político-administrativas*, 3.ª ed., Madrid, 2003, 527 y ss.

asamblea o *concilium* celebrado en Oxford el 7 de noviembre de ese año, donde por primera vez acudieron representantes de los condados para discutir con el rey los asuntos del reino. Ésta y otras reuniones de los primeros años del siglo XIII son tenidas como la más temprana manifestación de la presencia ciudadana en las curias inglesas, presencia ostensible ya en el *Parliamentum* convocado en 1265 por Simón de Monfort, quien probablemente se inspiró en el ejemplo de la Corona de Aragón, conocido por él, según ha supuesto el historiador inglés Wentwort Webster.

En España, en cambio, la entrada de los representantes ciudadanos en las Curias plenas, y por tanto el origen de las Cortes, tuvo lugar ya en el siglo XII. Pues, con independencia de posibles y controvertidos testimonios de mediados de esa centuria, nos consta fehacientemente que en 1188, en la asamblea convocada en León por Alfonso IX, el monarca se reunió con eclesiásticos y nobles *(cum archiepiscopo et episcopis et magnatibus regni mei),* pero también con ciudadanos elegidos por distintas villas *(et cum electis civibus ex singulis civitatibus).* Este es en suma el primer testimonio seguro que prueba la aparición, en 1188, de las asambleas políticas representativas o parlamentos en Europa y, por consiguiente, la aparición de las Cortes en España.

Ahora bien, ¿por qué entraron los burgueses en las curias plenas de los distintos países, dando lugar a Parlamentos y Cortes? De una parte, por la conveniencia de que todos participen en la adopción de decisiones que les afectan, según simbolizó en el pensamiento político medieval la fórmula *quod omnes tangit ab omnibus debet approbari* («lo que toca a todos, debe ser aprobado por todos»); o, como decía nuestro canciller López de Ayala en el *Rimado de Palacio*: «e pues a todos atanne, todos sean llamados». Pero es que además los concejos habían adquirido una notable importancia económica, y eran los propios reyes los más interesados, ante la necesidad de contribuciones extraordinarias –el *petitum* o subsidio–, en recabar la ayuda de esos ciudadanos que controlaban el poder económico. Por estas y otras razones, los representantes de los concejos irrumpen en las Curias y surgen en Europa las asambleas políticas representativas.

Entre 1188 y el actual 2011, es decir, a lo largo de ochocientos veintitrés años, puede decirse que ha habido en España cuatro tipos sucesivos de Cortes. Las del período 1188-1538; las que van desde este último año hasta el siglo XVIII; las Cortes del setecientos, y finalmente las Cortes del Estado liberal contemporáneo que se inauguran en Cádiz en 1810 y llegan hasta hoy.

Las Cortes de la primera fase, a partir de su nacimiento, son Cortes de los reinos, de carácter estamental, compuestas por nobles, eclesiásticos y representantes de las ciudades. Nos encontramos así en la Baja Edad Media con Cortes diferenciadas en Castilla-León, Navarra y los diferentes territorios de la Corona de Aragón (reinos de Aragón y Valencia, y Principado de Cataluña), aunque a veces estas Cortes de la Corona de Aragón se reúnen juntas. Semejante sistema

se mantiene a raíz de la unidad nacional, siendo España un país con múltiples y diferentes Cortes de composición estamental.

En 1538 quiebra este sistema; los nobles y los eclesiásticos dejan de asistir a la asamblea, y los representantes de las ciudades se quedan solos. No son desde luego claras las razones de esta crisis, aunque es de suponer que, al margen de cuestiones coyunturales, centrándose las Cortes cada vez más en la aprobación de los *servicios* económicos, nobles y eclesiásticos las abandonaran por carecer de interés para ellos debatir y votar lo que, como clases privilegiadas, no les afectaba al estar exentos de cualquier tributo. Tenemos así que desde aquel año 1538 hasta el siglo xviii las Cortes de los reinos en España están compuestas exclusivamente por los representantes de las ciudades, y más propiamente por los representantes de las ciudades con voto en Cortes.

La tercera fase corresponde a las Cortes del siglo xviii. Suprimidas por los Decretos de Nueva Planta la organización política y las Cortes de los territorios de la Corona de Aragón, sus procuradores fueron incorporados a las de Castilla, que aparecen así como una asamblea cuasi nacional por persistir al margen las Cortes de Navarra. Estas Cortes del Setecientos, un tanto artificiales y carentes de peso político, sólo se reunieron cinco veces. La última de ellas en Madrid en 1789[3].

Este es el panorama de la evolución de las Cortes desde sus orígenes hasta la entrada del siglo xix. Lo que tiene interés no sólo como precedente de las Cortes de Cádiz, sino sobre todo porque, como vamos a ver, el primero y más grave problema de los ideólogos y políticos que alumbraron la asamblea gaditana, fue decidir si restauraban una asamblea tradicional de corte estamental, o si construían un edificio político nuevo. Ese fue el gran dilema.

B) **Los problemas de la convocatoria y naturaleza de las Cortes**

1. *La Junta Central y el Decreto de 22 de mayo de 1809*

Los antecedentes inmediatos de las Cortes de Cádiz, como de casi todo lo que sucedió en el primer tercio del siglo xix, fue la invasión francesa. Y la primera referencia a la posibilidad de convocar Cortes fue del propio Fernando VII, quien, en carta a su padre el 4 de mayo de 1808, comentando el problema de la abdicación y entrada de otra dinastía, señala que «esto no podemos hacerlo sin el expreso consentimiento de todos los individuos que tienen y pueden tener derecho

[3] Propiamente podrían considerarse últimas Cortes del Antiguo Régimen las convocadas en 1833 para jurar a la princesa María Isabel Luisa, que luego reinará como Isabel II (véase J. L. Bermejo Cabrero, «En torno a las Cortes del Antiguo Régimen», en *Anuario de Historia del Derecho español*, LXIII-LXIV, 149-233). Pero es claro que aquello fue un *revival*, fuera del tiempo histórico del Antiguo Régimen, cuando ya se habían asentado las Cortes liberales.

a la Corona, ni tampoco sin el mismo expreso consentimiento de la nación española, reunida en Cortes y en lugar seguro». De forma más explícita, al día siguiente, el mismo monarca, en el segundo de dos decretos que dicta, puntualiza que «en la situación en que se hallaba, privado de libertad para obrar por sí, era su Real voluntad que se convocasen las Cortes en el paraje que pareciese más expedito»[4].

Como consecuencia de la ocupación francesa, al no poder ser ejercida la soberanía por el rey, el pueblo la reasume y organiza en cada ciudad o provincia unas Juntas que se autocalifican de *supremas* y *soberanas.* A fin de aunar criterios, y para una política más coordinada y eficaz, el 25 de septiembre de 1808 se constituye en Aranjuez la llamada *Junta Central suprema y gubernativa de España e Indias,* que adopta el tratamiento de *Majestad.* Compuesta por treinta y cuatro representantes de las Juntas provinciales, «demasiados para gobernar y pocos para legislar», según se dijo entonces, esa Junta Central estaba presidida por un viejo político de corte tradicionalista, el Conde de Floridablanca, y contaba entre sus miembros más destacados a un asturiano de sesenta y cuatro años, Melchor Gaspar de Jovellanos, que asumirá un notable protagonismo en cuanto va a suceder. El secretario del organismo era el reformista y representante por Extremadura, Martín de Garay[5].

Al margen de lo anticipado por el rey, los vocales de la Junta Central fueron los promotores del arranque del proceso constituyente. Efectivamente, esta Junta, que durará dieciseis meses, hasta el 29 de enero de 1810, aparece como plataforma de lanzamiento del proyecto que concluirá en las Cortes de Cádiz. Trasladada en diciembre de 1808 la Junta Central desde Aranjuez a Sevilla, ciudad que se había convertido en capital de la España libre[6], a los pocos días muere su presidente Floridablanca (que había sido, según Carlos Marx, «partidario y ejecutor del despotismo ilustrado»[7]), lo que hace más perceptible la posibilidad de un horizonte reformista. La Junta Central, por otra parte, ya había hablado en su *Primer Manifiesto*, a poco de constituirse, de la deseable *revolución española*, que debería tener un carácter «enteramente diverso de lo que se ha visto en la francesa».

---

[4] Ambos textos en F. Suárez, *El proceso de la convocatoria a Cortes (1808-1810)*, EUNSA, Pamplona, 1982, 30-31.

[5] Sobre el proceso constitutivo de la Junta Central y su composición, A. Martínez de Velasco, *La formación de la Junta Central*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1972.

[6] Lo relativo al papel de la Junta Suprema de Sevilla, y la marcha de la Junta Central a esa ciudad con los acontecimientos posteriores, en M. Moreno Alonso, *El nacimiento de una nación*, edit. Cátedra, 2010. 112 y ss.

Entre los fondos de la biblioteca de la Fundación Federico Joly Höhr, de Cádiz (en lo sucesivo FFJH), se encuentra (signatura R. 4638) un *Manifiesto al público en el que se declaran las poderosas razones que obligan a Sevilla y aun a toda España a reconocer la Suprema Junta de esta capital como bienhechora universal de la Monarquía. En la Isla de León. Año de 1808.*

[7] K. Marx y F. Engels, *Escritos sobre España*, Madrid, Trotta, 1998 118-119.

En este contexto, Jovellanos, con ocasión de redactar como miembro de la Comisión de Reglamento un *Dictamen sobre la institución del gobierno interino* (7 de octubre de 1808), plantea probablemente por vez primera en el seno de esa Junta Central que se convoquen Cortes, a las que califica de «baluartes de la libertad nacional»[8]. Lo plantea quizás entonces por vez primera, pero al parecer esa preocupación venía de atrás. Cierto testimonio de la época, el de Ceán Bermúdez[9], nos cuenta que cuando Jovellanos fue liberado del castillo de Bellver, llegó a Zaragoza, donde fue detenido y llevado ante el general Palafox. Ambos habrían mantenido entonces una entrevista en la que «trataron de ordenar la naciente revolución, de reunir los poderes de las provincias, de fixar la unidad en el gobierno, y de convocar Cortes, como medio único e indispensable para poder salvar la patria. El señor Palafox manifestó las disposiciones que ya había tomado allí con este objeto, y habiendo sido de la aprobación de don Gaspar, es de creer que fuesen la causa principal del ahínco con que procuró después la convocación de Cortes desde que se instaló la Junta Central en Aranjuez».

Ahora bien, si Jovellanos había manifestado ante la Junta Central sus deseos de que se convocaran Cortes, el debate propiamente dicho sólo surgió en ese organismo a raíz de que el 15 de abril de 1809, otro vocal, representante de Aragón e Intendente del Ejército, Lorenzo Calvo de Rozas, presentase un escrito solicitando la convocatoria. Según él mismo recordará luego:

> «Desde el momento en que se instaló la Suprema Junta Central solicité la convocatoria de las Cortes, persuadido a que con las mejores intenciones no éramos capaces de salvar la Nación. No pude conseguirlo entonces, más no dejé de insistir en mi idea hasta que, habiéndola presentado por escrito en 15 de abril de 1809, pude lograr (a favor de las circunstancias) que se decretase su convocatoria...»[10].

¿Quién fue, pues, Jovellanos o Calvo de Rozas, el primero en plantear ante la Junta Central la conveniencia de convocar Cortes? Si es verdad lo que dice Calvo, de que él formuló su solicitud *desde el momento en que se instaló la Suprema Junta Central*, nadie pudo haberlo hecho antes. Pero esa afirmación, como observa Suárez Verdeguer[11], carece de testimonios que la avalen, por lo que parece más creíble la prioridad cronológica de la gestión del político asturiano, refrendada por documentos y autores como el Conde de Toreno, sin perjuicio de que la formalización tardía de esa pretensión –es decir, el escrito de 15 de abril–, y sobre

---

[8] I. Fernández Sarasola, *Los primeros parlamentos modernos de España (1780-1823)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, 70-71.

[9] J. A. Ceán Bermúdez, *Memorias para la vida del Excmo. Señor D. Gaspar Melchor de Jovellanos, y noticias analíticas de sus obras*, Madrid, 1814, 95.

[10] *El patriotismo perseguido a traición por la arbitrariedad y el egoísmo*, folleto de Calvo de Rozas, publicado en Cádiz en 1810 (pág. IV, nota).

[11] *El proceso de la convocatoria a Cortes*, 43-44.

todo, según veremos, el triunfo final del tipo de Cortes que defendía Calvo frente al de Jovellanos, haya conferido a aquél la condición de paladín y adelantado en la gloria de reivindicar la asamblea.

El escrito de Calvo de Rozas proponía que, en el plazo de dos meses, «todos los que hubiesen meditado y se creyesen con luces en la materia», dirigieran propuestas y sugerencias a la secretaría de la Junta, «sea sobre la Constitución en general, sea en particular sobre Guerra, Marina. Hacienda, Justicia, Comercio y Colonias, Agricultura y Artes, anónimos o firmados, o con un epígrafe que con el tiempo sirva a descubrir los autores; que entre éstos se elegirán los que por el mérito que manifestasen sus obras pareciesen más idóneos para formar... las Comisiones». Esa propuesta fue pasada a la secretaría de la Junta Central, y el primer oficial de ella, el poeta Manuel José de Quintana, preparó un Manifiesto y un proyecto de Decreto[12]. En la compleja génesis de las Cortes de Cádiz, la propuesta de aquel Calvo de Rozas, personaje poco conocido hoy[13], significó la puesta en marcha efectiva del proyecto.

A partir de entonces cabe apreciar entre los miembros de la Junta Central tres posiciones políticas que encabezan esos mismos personajes. La extrema de los absolutistas como Palafox, conforme con reunir Cortes pero que en ningún caso habrían de elaborar una Constitución pues España tenía ya sus leyes fundamentales; la también extrema de los liberales, como el propio Calvo de Rozas, con pretensiones revolucionarias y el proyecto de instaurar una especie de Cortes constituyentes; y la intermedia de los reformistas, cuyo más eximio representante fue Jovellanos. Unos y otros se manifestaron ante el proyecto anticipado por Calvo de Rozas y formalizado después por el poeta Quintana, personaje que ha

---

[12] El texto de Calvo de Rozas puede verse en M. Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, 3 vols., reedic. del Congreso de los Diputados, 1992. En I, 436-438. Sobre ello, M. I. Arriazu, «La Consulta de la Junta Central al país sobre Cortes», en *Estudios sobre las Cortes de Cádiz*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1967.

[13] De rica biografía y vida agitada, Calvo de Rozas fue perseguido en varias ocasiones por la Regencia y por otras instancias. En FFJH (caja 86/25) se encuentran algunos textos relativos a estas peripecias. Así *El patriotismo perseguido a traición por la arbitrariedad y el egoísmo, o censura del fiscal de la Real Audiencia de Sevilla en el expediente de D. Lorenzo Calbo de Rozas, representante de Aragón en la suprema Junta Central, secretario de las Cortes Generales celebradas en aquel Reino en 9 de junio de 1808, Intendente general del mismo y su exército, Corregidor y Superintendente de Policía de la ciudad de Zaragoza y su partido, Presidente de la suprema Junta de Hacienda, Subdelegado de todas rentas reales y de la de Correos, del Consejo de Estado de S. M.*, etc. *Se han añadido para mayor claridad algunas notas, diferentes órdenes de la Regencia interina, y copiado varias representaciones de Calbo a la misma Regencia, y a las Cortes Generales de la Nación.* Cádiz, 1810. Imprenta de D. Manuel Santiago de Quintana.

Hay un escrito de Calvo de Rozas, fechado en Cádiz el 20-X-1810, en el que explica cómo siendo miembro de la Junta Central fue perseguido e infamado. Figura también la acusación fiscal hecha en Cádiz el 27-IX-1810, y que firma Miguel Gómez García, ante la cual los ministros de la Audiencia de Sevilla deciden ponerle en libertad, así como otra representación suya al Consejo interino de Regencia, de 10 de mayo de 1810.

sido tenido como «la cabeza pensante más importante del liberalismo histórico español»[14]. Descartada la opción absolutista radical, quedaron en pie la reformista de Jovellanos, que, como vamos a ver, ganó hasta el final pero al final perdió, y la revolucionaria de Calvo de Rozas, que perdió hasta el final pero al final ganó.

Los planteamientos de Jovellanos fueron expuestos en un dictamen titulado *Consulta sobre la convocación de las Cortes por estamentos*, que él calificó de «mi profesión de fe política»[15], y cuyo título hace referencia al sistema tradicional de Cortes que hemos comentado antes. La plenitud de la soberanía, según Jovellanos, reside en el monarca, siendo por consiguiente una «herejía política decir que una nación…es soberana o atribuirle las funciones de la soberanía». Estamos todavía, como puede verse, en las antípodas de lo que Cádiz consagrará después. En esto y en que las propias Cortes sean estamentales reside la que él llama *esencia de la Monarquía española.*

La exposición de Jovellanos se ilustra con referencias históricas, tomadas en buena medida del *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los Reinos de León y Castilla*, que Martínez Marina acababa de publicar en 1808. En todo caso, tras esas afirmaciones, más bien propias de un teórico de la monarquía absoluta, Jovellanos insiste en el derecho de la nación española a ser consultada en Cortes, y en la utilidad de hacerlo estando bajo la opresión francesa, incluso a pesar de los excesos que se habían dado en el país vecino con la Revolución. La *Consulta* concluye reiterando la conveniencia de que «la nación española recobre el precioso derecho de ser convocada a Cortes»[16].

---

[14] La frase es de M. Moreno Alonso, *Cartas a Lord Holland sobre los sucesos políticos de España en la segunda época constitucional*, ed. Alfar, Sevilla, 2010, 18. El estudio clásico sobre Quintana es el de Albert Dérozier, *Quintana y el nacimiento del liberalismo en España*, Madrid, Turner, 1978.

De las similitudes de los textos de Calvo y Quintana, y de los consiguientes problemas de autoría, se ocupó Dérozier en la obra citada, y más tarde Suárez (Verdeguer) *(El proceso de la convocatoria a Cortes*, 61-62). Según este autor, a tenor del cotejo de textos, «la atribución a Quintana del texto escrito de la moción de Calvo se convierte en algo más que una simple posibilidad».

[15] La *Consulta sobre la convocación de las Cortes por estamentos* figura en el n.º XII de los Apéndices a la *Memoria en defensa de la Junta Central.* Manejo la edición que se encuentra en el tomo XI de las *Obras Completas. Escritos políticos,* del Ayuntamiento de Gijón y del Instituto Feijoo de Estudios del siglo xviii, KRK Ediciones, 2006. La *Memoria,* en 353 y ss. La *Consulta*, en 685-701. Sobre los planteamientos de Jovellanos, véase F. Tomás y Valiente, «Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas Leyes Fundamentales a una sola Constitución», en *Anuario de Historia del Derecho español*, LXV (1995), 13-125. También Fernández Sarasola, *Los primeros parlamentos modernos,* cit., y J. M. Portillo Valdés, «Imaginación y representación de la nación española», *Anuario de Historia del Derecho español,* LXV (1995), 267-320; ref. en 277 y ss.

El desarrollo de los acontecimientos, y las posiciones de unos y otros, es explicado por M. Artola, *Los orígenes de la España contemporánea,* 2 vols., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2000 (en I, 259 y ss.).

[16] *Consulta*, 691, 694-695 y 699-700

Es de destacar, pues, la propuesta de Jovellanos de convocar unas Cortes estamentales que habrán de constituirse en 1810, y a las que deberían ser llamados «los diputados del clero y la nobleza en representación de sus estamentos, así como los procuradores de las ciudades para la de sus concejos»[17].

Presentados ese y otros dictámenes, el tema abierto con la propuesta de Calvo de Rozas el 15 de abril de 1809, se cerrará semanas después, el 22 de mayo, con un Decreto de la Junta que convoca a Cortes. Quintana, tras aludir a la admisión por la Junta de la propuesta de Calvo, comenta así la génesis de este Decreto:

> «¿Convendría o no establecer la reunión de Cortes? ¿Para qué tiempo deberían convocarse? ¿En qué forma deberían tenerse? ¿Cuáles objetos deberían tratarse en ellas? Tales eran las cuestiones principales que se presentaban al instante en este negocio, y la Junta creyó de su obligación instruir con la detención y formalidades precisas para no ser tachada de ligera. Se hizo, pues, una minuta de manifiesto y decreto por la Secretaría general, que se pasó a informe de las secciones de gobierno en que se dividió la Junta, compuesta de diferentes individuos suyos y de los ministros respectivos, para con las luces que así se proporcionasen tratar después definitivamente el asunto»[18].

El proyecto de la Secretaría general fue presentado a la Junta y distribuido entre sus vocales. Por otra parte, los autores del Decreto no debieron tener ocasión de estudiar detenidamente el dictamen de Jovellanos, ya que su *Consulta sobre la convocación de las Cortes por estamentos* es de 21 de mayo y el Decreto del 22.

El Decreto, tras una breve exposición de motivos, restablece «la representación legal y conocida de la Monarquía en sus antiguas Cortes» y contiene tres disposiciones distintas.[19] Por una parte convoca Cortes pero sin especificar qué tipo de asamblea ni señalar fecha de celebración; por otra, constituye una Comisión para ocuparse de esta tarea, sin determinar quiénes la componen; por último propone consultar a las altas instituciones del país (Consejos, Juntas, Ayuntamientos, Obispos, Universidades, etc.) y «oir a los sabios y personas ilustradas». Otro decreto complementario del 8 de junio nombra la Comisión de Cortes con cinco vocales de la Junta Central, entre los que figura Jovellanos, lo que le garantizará un papel destacado en las discusiones de la reforma política.

2. *La Comisión de Cortes y consulta al país: posición de Jovellanos*

Constituida la Comisión de Cortes, a los pocos días, el 24 de junio, la Junta Central puso en marcha una *consulta al país*, dirigiendo una circular a las Juntas

---

[17] *Consulta*, 701.

[18] «Memoria sobre mi proceso y prisión», en *Obras inéditas del Excmo. Sr. D. Manuel José Quintana*, Madrid, 1872, 190.

[19] Tomás y Valiente, *Génesis de la Constitución de 1812*, 73 y ss.

Provinciales en la que se solicitaba la remisión de los informes que pudieran obtener. Empezaron así a afluir textos que, rondando el centenar, y pese a su desigual valor, constituyen una valiosa radiografía de la opinión pública española en torno a la situación política, perspectivas de reforma y convocatoria de Cortes[20]. Muchos de esos informes hacían referencia a la deseable convocatoria por estamentos, y algunos a la conveniencia de no introducir modificaciones. Como decía el obispo de Albarracín, tras recordar quiénes solían asistir a las Cortes, «no sólo creo que deben llamarse todos los que estaban en posesión de acudir a las antiguas del reino, sino que las mismas circunstancias del día impiden cualquiera variación»[21].

En términos generales, estos informes pueden ser clasificados en los dos grupos de reformistas y liberales, correspondientes a las mismas tendencias existentes en la Junta Central: los reformistas, que propugnaban esa representación estamental, y los liberales o revolucionarios, partidarios de rescatar la soberanía para la nación, con lo que las Cortes debían redactar una Constitución nueva[22]. Las Cortes habrían de ser así constituyentes y deberían diseñar para el futuro una asamblea, preferentemente unicameral y dotada de la potestad legislativa. De esta manera quedaba abierto, para la consideración de la Junta, un triple tema: si las Cortes debían ser de composición estamental o constituirse con diputados representantes del pueblo en función de la población; si debían ser unicamerales o bicamerales, y si la Constitución debía ser nueva o habría que restaurar las llamadas Leyes Fundamentales de la monarquía, aunque fuera de todo punto imposible saber en qué consistían exactamente las tales leyes. En cualquier caso, y aun reconociendo el pluralismo de aquellos informes, el hecho de que hubieran sido solicitados a instituciones y organismos tradicionales de la monarquía absoluta, les dio un mayor peso conservador. Como ha escrito Artola, «la incorporación a la Consulta de las autoridades y corporaciones del Antiguo Régimen era una maniobra política que buscaba desnaturalizar la intención de Calvo de Rozas, al ahogar con los escritos institucionales, conservadores, las proposiciones, seguramente más avanzadas, de los particulares»[23].

En este contexto, Jovellanos, situado en la Comisión de Cortes, dispone de un doble frente de información y contraste de opiniones, compuesto por amigos

---

[20] F. Jiménez de Gregorio, *La convocación a Cortes Constituyentes de 1810. Estado de la opinión española en punto a la reforma constitucional*, Plasencia, 1936.

Los informes fueron publicados por Artola (en el volumen II de *Los orígenes de la España contemporánea*) y por Suárez Verdeguer (en *Cortes de Cádiz. Informes oficiales sobre Cortes*, 3 vols., 1967-1974).

[21] En Artola, *Los orígenes de la España contemporánea*, II, 119.

[22] Una descripción de esos dos grupos, en Fernández Sarasola, *Los primeros parlamentos modernos*, 77 y ss.

[23] *Estudio Preliminar* a la edición del libro de Argüelles, *Examen histórico de la Reforma Constitucional de España,* Junta General del Principado de Asturias, 1999, XXVI.

eruditos que le ayudarán a definir y formular sus propios planteamientos. De un lado, su paisano Martínez Marina. De otro, un inglés, Lord Holland, viajero por Europa, a quien Jovellanos había conocido años atrás en Gijón, y un médico escocés acompañante del lord, llamado John Allen. De lo que escribieron y dijeron estas tres personas dependió en buena medida el posicionamiento del prócer asturiano.

En cuanto a Martínez Marina, ya hemos señalado que Jovellanos leyó con admiración el *Ensayo histórico-crítico*, publicado en 1808, obra que en muchas ocasiones habría de elogiar y recomendar, intentando incluso que su autor se incorporara como asesor a la Junta Central. Pero es que además ese mismo año, bien a instancias de Jovellanos o por iniciativa propia, Marina redacta una *Carta sobre la antigua costumbre de convocar las Cortes de Castilla*, que envía a Jovellanos y luego es publicada por Blanco White en Londres[24]. La *Carta*, antecedente de su famosa *Teoría de las Cortes*, constituye una justificación doctrinal de la necesidad de convocar Cortes, mostrando cómo los antiguos monarca reunían esas asambleas en las situaciones graves de la vida del reino, por lo que, con España invadida, era lógico e imprescindible hacerlo entonces.

En cuanto a los personajes británicos, Lord Holland era una figura conocida en el mundo intelectual y político inglés (miembro del partido *whig* y sobrino del líder de ese partido, Charles James Fox), y había desempeñado el cargo de Lord del Sello Privado, acreditando su interés por las cosas españolas[25]. Ese interés se acrecentó a raíz de sus viajes a España, y sobre todo de los dos que realizó a Sevilla en 1809, con su médico y confidente John Allen[26], en los cuales reencontraron a Jovellanos, a quien Holland profesó siempre notoria admiración. Interesados por la reforma constitucional de España, Jovellanos les puso en relación con la obra de Martínez Marina, es decir con el *Ensayo histórico-crítico*, pues la *Carta sobre la antigua costumbre de convocar las Cortes de Castilla* fue publicada precisamente en Londres por Blanco White, amigo y protegido de Holland[27], y la *Teoría de las Cortes* habría de editarse años después. El caso es que, bien fuera por sus propias aficiones, o por la relación con Jovellanos, o por

---

[24] Sobre ese texto, véase mi *Estudio Introductorio* a la edición de la *Teoría de las Cortes* de Martínez Marina, 3 vols., Junta General del Principado de Asturias, 1996. Lo relativo a la *Carta*, en I, 93 y ss.

[25] Véase M. Moreno Alonso, *La forja del liberalismo en España. Los amigos españoles de Lord Holland 1793-1840*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

[26] John Allen, nacido en Redfoord, cerca de Edimburgo, en 1771, trabó conocimiento con Holland, dos años más joven, cuando supo que éste buscaba en 1801 un médico escocés, joven e inteligente («a clever young Scotch medical man»), para que le acompañara a España. Médico y paciente, hermanados por inquietudes históricas y políticas, mantuvieron una estrecha relación hasta la muerte de Holland en 1840.

[27] Y amigo también de Quintana y de los políticos españoles. Sobre los problemas del nombre y la transmutación de «Pepe Blanco» en «Mr. White», véase la Introducción de A. Garnica a *José Blanco White. Cartas de España*, Clásicos Andaluces, 2004. Sobre sus planteamientos políticos,

ambas cosas, Holland y Allen se convirtieron en interlocutores habituales del político asturiano, a quien ilustraron sobre la tradición constitucional anglosajona y el Parlamento británico, tomando oportunidad de ello para prodigar consejos sobre lo que se debía o no se debía hacer en España.

Desde febrero de 1809, Holland y Allen aconsejaron a Jovellanos que se convocaran Cortes, las cuales no debían copiarse de un modelo extraño sino responder a la propia tradición jurídica de España[28]. En este importante asunto (llamado por ellos, como luego por todo el mundo, el *grand affaire*) trabajaba John Allen, informándose de los historiadores españoles; de Martínez Marina, por supuesto, pero también de Antonio Capmany, buen conocedor de las Cortes de Castilla y de las de la Corona de Aragón, sobre cuya práctica y estilo escribió una estimable obra. A mediados de aquel año, Allen terminó su estudio, *Suggestions on the Cortes*, que remitió a Jovellanos a través del amigo común, Holland, y que sería traducido al español con el rebuscado título de *Insinuaciones sobre las Cortes*[29].

Estas *sugerencias*, *consejos* o *insinuaciones*, propias de un autor versado en historia constitucional (no en balde colaboró Allen sobre estos temas en la *Edinburgh Review*, y publicó otra obra sobre el desarrollo de la prerrogativa regia en Inglaterra), se articulaban en tres partes: la primera, relativa a la composición de la futura asamblea; la segunda, sobre el poder de la Junta Central para convocarla, y la tercera dedicada a la distribución de escaños en ciudades y provincias. En el fondo, lo más importante era que el consejero escocés postulaba mantener la esencia de la Constitución histórica de España, introduciendo la gran novedad del bicameralismo: una Cámara Alta de ciento cuarenta y cuatro miembros, compuesta del alto clero y la nobleza, y otra Baja, de trescientos diputados, en la que se habría reajustado el número de los representantes de las ciudades.

Jovellanos recibió el texto de Allen con muchas reservas. En primer lugar por la novedad que suponía un sistema bicameral, ajeno a la tradición histórica de España, que a buen seguro habría de suscitar aquí recelos, según él mismo confesaba en carta a Lord Holland:

> «Porque en lo demás, y en cuanto a la ventaja de representación en dos Cámaras separadas, soy del parecer del mismo Mr. Allen, por más que crea

J. Varela Suárez-Carpegna, «Un precursor de la Monarquía Parlamentaria: Blanco White y El Español (1810-1814)», *Revista de Estudios Políticos*, 79 (1993), 101 y ss.

[28] Moreno Alonso, «Lord Holland y los orígenes del liberalismo español», en *Revista de Estudios Políticos*, 36 (1983*)*, 181-217, Tomás y Valiente, «Las Cortes de España en 1809, según un folleto bilingüe cuya autoría hay que atribuir a un triángulo compuesto por un Lord inglés, un Ilustrado español y un joven médico llamado John Allen», en *Obras Completas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, tomo V, 4717-4731. Fernández Sarasola, *Los primeros parlamentos modernos,* 106 y ss.;«Estudio preliminar: el pensamiento político de Jovellanos» *(Obras Completas. Escritos políticos*, XXV y ss.).

[29] Moreno Alonso, «Las *Insinuaciones sobre las Cortes de John Allen*», *Revista de las Cortes Generales*, 33 (1994), 237-310.

> difícil obtener este punto. ¿No lo será, por ejemplo, que los representantes del pueblo le resistan, no viendo en la Cámara alta otra cosa que un contrapeso de su poder, y temiendo el influjo de unos Cuerpos a quienes la actual opinión pública dan, por su riqueza y autoridad, tan grande influjo? Y, de otra parte, ¿no lo será amalgamar en uno solo dos brazos que habían representado separadamente sus clases, y cuyos intereses, si uniformes en algunos, estarían divisos o encontrados en otros puntos? ¡Ah, mi Mr. Allen y usted, mi querido Lord, socorro! Alúmbrenme, les pido, en esta perplejidad; alúmbrenme, sobre todo, en cuanto a las ventajas con que esta reunión se puede presentar a las clases privilegiadas y aquellas que tendrá el pueblo para no temerla»[30].

Y en segundo lugar porque no creía que la Junta Central, que no era un órgano representativo, tuviera autoridad y legitimación para acometer tan trascendente reforma, con lo que procedía –según otra carta a Lord Holland, de 7 de junio– que «las primeras Cortes de nada trataran primero que de arreglar la representación de las sucesivas».

3. *Las Juntas de Legislación y de Ceremonial. Crisis de la Junta Central*

Conforme se tramitaban los informes, fueron creadas algunas juntas con distinto objeto. Una de ellas fue la *Junta de ordenación y redacción de los escritos e informes relativos a los puntos que se habían de tratar en las Cortes*, dedicada a lo que su título indica. Y otras, la *Junta de Legislación y la Junta de Ceremonial de Cortes*, que desempeñarán en lo que aquí interesa un relevante papel.

La *Junta de Legislación*, o, más propiamente, *de Real Hacienda y Legislación*, la más importante de las juntas auxiliares, fue creada el 27 de septiembre de 1809. Ese día, la Comisión de Cortes comunicó a un tal Rodrigo Riquelme su nombramiento como presidente de la junta cuyo objetivo era «examinar y proponer a la Comisión todas las reformas que crea deben ejecutarse en las diferentes partes corporales de que se compone el todo de nuestra legislación»[31]. Formarían parte de ella, entre otros, el helenista soriano Antonio Ranz Romanillos; «D. José Blanco», es decir, Blanco White, que no aceptó el nombramiento, y Agustín de Argüelles como secretario con voz y voto[32]. La presidencia pudo haber correspondido a Jovellanos, pero éste prefirió presidir otra Junta, la de *Instrucción pública*, si bien redactó la instrucción de la de *Legislación*, donde habría de formular importantes principios como «la uniformidad constitucional, territorial»; la formación de un código «sistemático y racional» en lugar de una

---

[30] Cit. en Tomás y Valiente, «Las Cortes de España en 1809», 4724.

[31] Sobre esta Junta, Suárez, *El proceso de la convocatoria a Cortes*, 239 y ss.

[32] Carta de Jovellanos a Holland de 11 de octubre de 1809: «Tenemos aquí a don Agustín de Argüelles, que vino de Asturias en compañía del conde de Toreno (antes Matarrosa). Le hemos nombrado secretario de la junta de Legislación. Para esta junta nombramos también a Blanco, pero ha rehusado». *Ibidem*, 243, nota 190.

mera acumulación de textos «como eran las recopilaciones»; «la uniformidad constitucional personal», es decir, la unidad de jurisdicción con la consiguiente abolición de los fueros privilegiados; y la abolición de la tortura[33]. Curiosamente, esos principios contradecían los de la constitución histórica que el propio Jovellanos decía defender[34].

La *Junta de Legislación* hizo acopio de códigos y textos históricos, a la busca de las famosas *leyes fundamentales*, pero a partir de primeros de noviembre parece protagonizar un viraje, impulsado por Ranz Romanillos, de cara a la pretensión de una Constitución única[35]. El soriano Ranz, personaje contradictorio y enigmatico[36], llegó a presentar una nota de las leyes fundamentales clasificadas y ordenadas, pero también un cuestionario, que será verdaderamente de lo que la Junta se ocupe. El 19 de noviembre la Junta acordó que se convocaran Cortes «según se ha acostumbrado en Castilla», es decir, por brazos, de lo que discrepó Argüelles postulando que fueran convocadas «sin distinción alguna de clases y solo con respecto a la población», algo que habría de imponerse enseguida pues tres semanas después, el 10 de diciembre, la Junta acordó que las Cortes se compusieran de trescientos diputados (220 por la Península e islas adyacentes, y 80 por América y «establecimientos de Asia»).

La *Junta de Legislación* celebró su última sesión el 19 de enero de 1810 y a ella sólo asistieron significativamente los dos liberales, Ranz y Argüelles. El proyecto de Jovellanos había quedado atrás. Por lo demás, cuando se constituye la Comisión de Constitución en marzo del año siguiente, uno de sus miembros recibió el encargo de recoger «de mano de don Antonio Ranz Romanillos, el proyecto de Constitución que se sabe conserva en su poder... cuyo trabajo deberá tener a la vista la actual Comisión de Constitución». De esta suerte, como señala Tomás y Valiente, Argüelles, Ranz Romanillos y algún otro fueron el puente entre la Junta de Legislación y la Comisión de Constitución.

Dos meses después de la creación de la *Junta de Legislación*, el 25 de noviembre de 1809, fue establecida una *Junta de Ceremonial* para «arreglar los puntos relativos a la forma en que deberán congregarse las Cortes, ceremonial que se

[33] Artola, *Los orígenes de la España contemporánea*, I, 267-268; «Estudio Preliminar» al *Examen histórico* de Argüelles, XXVIII.

[34] Artola, «Estudio Preliminar» a *La Constitución de 1812*, en el volumen II de la *Colección Las Constituciones Españolas* de M. Artola y R. Flaquer Montequi, Iustel, 2008, 47.

[35] Tomás y Valiente, *Génesis de la Constitución de 1812*, 77-102.

[36] Había sido secretario en la asamblea de Bayona, y destacado firmante y traductor de su Constitución, por lo que el catalán Capmany pidió en agosto de 1808 que, a fuer de traidor, se le expulsara de la Academia de la Historia. Más tarde, sin ser parlamentario, aparece con notable protagonismo en las Cortes de Cádiz. Fue también amigo y defensor del rey José, a quien luego abandonó. Luego me referiré a la irónica semblanza suya de C. le Brun, *Retratos políticos de la Revolución de España*, Filadelfia, 1826. Ver también J. M. García León, *En torno a las Cortes de Cádiz*, Quórum Editores, Cádiz, 2007, 217-222.

debe observar en ellas y todo lo demás perteneciente a la dignidad». Esta Junta no tuvo instrucción o reglamento de Jovellanos, según él mismo recordó: «Tampoco formé instrucción para la última, porque encargado don Antonio Capmany de recoger cuantas memorias históricas pudiese hallar acerca de las antiguas Cortes de Castilla, Aragón, Cataluña, Valencia y Navarra, y de informar cuanto fuese relativo a la organización y ceremonial de estos congresos, y hallándose también nombrado para la Junta de Ceremonial… a mí me pareció que sería por demás cuanto pudiese proponer para ilustración de su junta»[37]. Efectivamente, en estas cuestiones, el catalán Capmany desempeñó un papel especial, como reconocería, entre otros, Lord Holland.

La Junta de Ceremonial gozó de la suficiente autonomía como para rechazar el proyecto de la Comisión de Cortes y pronunciarse, en un informe fechado en Sevilla a 5 de diciembre de 1809, a favor de unas Cortes con cámara única: «… resolvió la Junta, por unanimidad de votos, que en lugar de dos Cámaras en la forma propuesta, hubiese sólo una, en que reunidas todas las clases y todas las luces, conspiren todas al bien general de la Nación y desaparezca el muro de separación que las ha dividido hasta ahora»[38]. Los vocales de esa Junta ratificaron su voto en base a que, afirmada por entonces la representación estamental, la existencia de una sola Cámara parecía el mal menor; a que era una solución más armónica, y a que en una sola cámara los estamentos privilegiados podrían defender mejor sus intereses frente a los de los representantes de las ciudades[39]. Semejante posición contrastará con la de la Comisión de Cortes, que el 18 de diciembre se pronunció a favor del bicameralismo.

De esta suerte, como observa Fernández Sarasola, la superior Junta Central tuvo que resolver cuál de las dos posiciones era la mejor: la de la Junta de Ceremonial a favor del unicameralismo, o la de la Comisión de Cortes, de Jovellanos y sus amigos británicos, defensora de la tesis de la doble Cámara[40].

---

[37] Suárez, *El proceso de la convocatoria a Cortes*, 229-238; Artola, «Estudio preliminar» al *Examen histórico* de Argüelles, XXX y ss.

[38] Fernándéz Martín, *Derecho parlamentario español*, I, 539-544; ref. en 540.

[39] Fernández Sarasola, *Los primeros parlamentos modernos*, 113-114.

[40] A los dictámenes de la Junta de Ceremonial y de la Comisión de Cortes, hay que sumar una farragosa consulta del Consejo Real, de 22 de diciembre, en respuesta a la opinión que se le había pedido el 10 de noviembre. En esa consulta (que publica Fernández Martín, I, 549-566), el Consejo se pregunta lo siguiente: «Supuesto, pues, que deben convocarse las Cortes, se hace preciso manifestar por quién deben convocarse, cómo, a que paraje, qué personas deben concurrir a ellas ». Y él mismo responde que debía convocarlas el rey, y en su nombre la Junta Suprema Gubernativa del Reino, constando de 211 procuradores, incluidos nobles y eclesiásticos, y proponiendo, en cuanto al lugar de celebración, «la Real Isla de León, población capaz, sana, la más segura, y hoy más desembarazada de habitantes». Y en cuanto a los componentes de las Cortes, «el Consejo piensa que es forzoso se convoquen individuos de todas tres (*clases*) para que de su reunión resulte la voluntad general de la Nación. Así no deben venir como procuradores de sus respectivos estados ni proponerse el objeto de sostener derechos o privilegios que con respecto a la causa pública pudieran merecer el nombre de particulares, sino como representantes por su respectiva clase de la Nación entera».

Tras algunos vaivenes, la Junta Central aprobó el 24 de diciembre la siguiente resolución, favorable a una asamblea única con tres estados, que fue comunicada al presidente de la Comisión de Cortes:

> «En vista de la consulta de la comisión de Cortes de 18 del corriente, proponiendo que la representación nacional se divida en dos estamentos o cámaras, se ha servido acordar la suprema Junta gubernativa del Reino que la convocación para las primeras Cortes sea para unirse la representación nacional en un Congreso compuesto de los tres estados; pero que así unida, se la presente el plan de las dos Cámaras para su deliberación»[41].

El 20 de enero de 1810 la Junta Central expidió diversos documentos para la convocatoria, Sin embargo, atacada desde muy diversos flancos[42], la Junta estaba herida de muerte, y el 31 de enero fue sustituida por un Consejo de Regencia. Al borde del relevo entre ambos organismos, Jovellanos y Martín de Garay dejaron redactado el día 29 el *Reglamento* de esa Regencia y un *Último Decreto de la Junta Central sobre la celebración de las Cortes*, textos ambos que contenían –para su uso por la Regencia– el compromiso de convocar Cortes estamentales, y que creaban un organismo más, la *Diputación Celadora de la observancia del Reglamento y de los derechos de la Nación,* para velar por su cumplimiento. Parecía así que las previsiones de Jovellanos, en el tránsito de la Central a la Regencia, quedaban a buen recaudo. Pero al disolverse la Junta, sus miembros huyeron de Sevilla y se produjo la dispersión de los papeles que debían pasar a la Regencia[43], desapareciendo misteriosamente aquel último decreto de la Junta –el que preveía la organización estamental de las Cortes– que habría de ser dado a conocer más tarde por el ilustrado Blanco White, quien incluyó el texto en el periódico *El Español* que publicaba en Londres. Uno de los miembros del Consejo de Regencia, Miguel de Lardizabal, recordaría así la desaparición del decreto:

> «El decreto original expedido en la Isla de León en 29 de enero de 1810 no se vio, ni se supo que existía, hasta que en 31 de octubre del mismo año lo encontraron en Cádiz los encargados de reconocer los papeles de la Junta Central y le remitieron al oficial mayor de la Secretaría de Gracia y Justicia, de donde, habiéndolo pedido, se me remitió una copia»[44].

---

[41] Fernández Martín, *Ibidem*, I, 566-567.

[42] Véase Moreno Alonso, *El nacimiento de una nación*, 477 y ss.

[43] I. Arriazu, *La Consulta de la Junta Central al país sobre Cortes*, cit., 65 y ss.

[44] *Manifiesto que presenta a la nación el consejero de Estado don Miguel de Lardizábal y Uribe, uno de los cinco que compusieron el Supremo Consejo de Regencia de España e Indias, sobre su conducta política en la noche del 24 de septiembre de 1810.* Fechado en Alicante en 1811 figura en E. López Aydillo, *El obispo de Orense en la Regencia del año 1810*, Madrid, 1918, 310.

4. *El Consejo de Regencia y la convocatoria de Cortes*

El 31 de enero de 1810 quedó constituido el Consejo de Regencia, de cinco miembros, presidido por Castaños, al que sustituyó luego el obispo de Orense[45]. Pero habrá que esperar cuatro meses y medio para que la Regencia decida afrontar la última voluntad de la Junta Central, cuyo postrer decreto constituía un inequívoco testamento en favor de las Cortes estamentales.

Efectivamente, ese último decreto de la Junta Central, dado en la Isla de León a 29 de enero de 1810, recordando en su exposición de motivos que había sido «uno de mis primeros cuidados (*del rey*) congregar la nación española en cortes generales y extraordinarias, para que representada en ellas por individuos y procuradores de todas las clases, órdenes y pueblos del estado…», etc., disponía «la celebración de las cortes generales y extraordinarias, que están ya convocadas para esta isla de León, y para el primer día de marzo próximo…» (art. 1.º), por lo que «se espedirán inmediatamente convocatorias individuales a todos los RR. arzobispos y obispos que están en ejercicio de sus funciones, a todos los grandes de España en propiedad, para que concurran a las cortes en el día y lugar para que están convocadas, si las circunstancias lo permitieren»[46]. Ahora bien, al no tener a la mano los papeles, la Regencia convocó el 13 de junio al antiguo secretario de la Junta Central, Martín de Garay, quien testificó que las instrucciones y propósitos de la Central eran la convocatoria de ese tipo de Cortes.

Se abre así, con la aparición de la Regencia y luego con su iniciativa tardía de clarificar y retomar lo que la Junta Central había dispuesto, un período confuso donde se entrecruzan iniciativas y gestiones de unos y de otros. Entre las muchas intervenciones, hay que mencionar las de los diputados de las juntas, Toreno y Hualde, y la del propio Consejo de Estado, que fue consultado el 2 de agosto para que dictaminara cuál había sido la voluntad de la Junta y «qué es lo que en el día conviene hacer atendidas las presentes circunstancias». El

---

[45] A tenor del decreto de la Junta Central de 29 de enero, que lo había constituido, componían el Consejo de Regencia, el obispo de Orense, Pedro de Quevedo y Quintano; el consejero de Estado y Secretario del Despacho Francisco Saavedra; el capitán general Francisco Javier Castaños; el consejero de Estado, Antonio Escaño; y el ministro del Consejo de España e Indias, Esteban Fernández de León. Este último, nombrado «por consideración a las Américas», fue sustituido por decreto de 4 de febrero por Miguel Lardizabal y Uribe (Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, I, 626-628). El mismo 31 de enero hubo un reajuste en el equipo ministerial, del que Saavedra era titular de Estado, entrando en este departamento como interino el Marqués de las Hormazas. En Guerra fue nombrado Francisco de Eguía, y en Gracia y Justicia, Hermida. El Marqués de las Hormazas ocupó también la titularidad de Hacienda y la interinidad de Marina, donde se mantuvo como propietario Gabriel Ciscar (J. A. Escudero, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, 2.ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997).

[46] Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, I, 614-620.

Consejo de Estado se manifestó a favor de un solo brazo y que luego, «la nación, reunida por sus representantes, resuelva si se ha de dividir por brazos o cámaras». Pocos días después, el 19 de agosto, la Regencia vuelve a tratar y resuelve definitivamente el tema, disponiendo que sean los mismos diputados quienes «organicen entre ellos el método de representación que juzguen conveniente al bien de la causa pública». El 20 de septiembre, un real decreto anula lo dispuesto en el último decreto de la Junta Central y fija la constitución de las Cortes: «... ha resuelto (*el Rey*) el que no obstante lo decretado por la Junta Central sobre la convocación de los brazos de Nobleza y Clero a las próximas Cortes... que sin necesidad de especial convocatoria de los Estados, se haga la instalación de las Cortes, sin perjuicio de los derechos y prerrogativas de Nobleza y Clero»[47].

Hay que reconocer, ciertamente, unas sombras de misterio en la imprevisible resolución de este asunto capital, encarrilado durante tiempo de una forma por Jovellanos, y resuelto al final de otra. El ilustre polígrafo comentaría con decepción:

> «Las Cortes se han constituido de una forma demasiado libre y en alguna manera arreglada.. Han puesto al poder ejecutivo, ya antes muy débil por su naturaleza y falta de apoyo en la opinión, en absoluta dependencia del legislativo, ni le han dado ninguna especie de veto, ni derecho de revisión, ni de sanción; se han constituido en una sola cámara, no han tenido ningún medio de duplicar la discusión y lo que sobre todo puede ser funestísimo, las proposiciones, discusiones y deliberaciones se hacen al golpe, es decir, sin la reflexión y meditación que requieren las graves materias que deberían resolverse.»

El problema, en fin, fue que parecía iba a triunfar el reconocimiento de la plenitud de la soberanía en el monarca, y en el último momento se impuso la tesis de la soberanía nacional, algo que era defendido, según un diputado conservador, Pedro de Inguanzo, por los que él calificaba de *prosélitos del demonio.* Parte principal del misterioso desenlace, según hemos visto, es qué pasó con el último decreto de la Junta Central, de cuya desaparición se llegó a acusar a Quintana[48], quien afirmó lo siguiente:

> «Las Cortes, pues, fueron reunidas bajo una representación única y nacional, no por la supuesta ocultación del decreto, sino porque los votos de los dos Consejos, la opinión pública decididamente declarada en este sentido y la situación de las cosas así lo prescribían»[49].

---

[47] Fernández Martín, *Ibidem*, II, doc. XVII, 617-618.

[48] Sobre este asunto, véase el epígrafe «La desaparición del decreto sobre Cortes», del libro de Suárez (Verdeguer), *El proceso de la convocatoria a Cortes* (págs. 427-438).

[49] Artola, *Los orígenes de la España contemporánea*, I, 382.

II. SEGUNDA PARTE. LA OBRA DE LAS CORTES: CONSTITUCIÓN DE 1812 Y PRINCIPALES REFORMAS

La gran obra de las Cortes de Cádiz fue obviamente su Constitución. Ahora bien, el célebre texto no agota la tarea de aquellos diputados, que, antes y después, acometieron otras trascendentales reformas para desmontar el armazón jurídico del Antiguo Régimen. Entre esas reformas se cuentan las cuatro siguientes: la declaración de libertad de imprenta en 1810; la abolición de la tortura judicial y de los señoríos jurisdiccionales en 1811, y la abolición de la Inquisición en 1813. En 1812, naturalmente, la Constitución de 19 de marzo. Registremos ahora brevemente, y siguiendo un orden cronológico, la situación de las Cortes en la Isla de León y en Cádiz, así como la promulgación de la Constitución y cada una de esas reformas.

A) **Las Cortes en la Isla de León**

De acuerdo con lo previsto por la *Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes*, fechada el 1 de enero de 1810[50], se constituyeron las Cortes en base a un sistema mixto, poniendo así término a una cuestión que había sido objeto de diversas propuestas de unos y otros[51] Por una parte, y como concesión a usos antiguos, se permitió que cada ciudad con voto en Cortes designara a un representante, y que también cada una de las Juntas provinciales enviara otro. Pero el grueso principal correspondía a una representación numérica e indirecta, según la cual todos los electores, varones mayores de 25 años, reunidos en *Junta de parroquia*, habrían de designar a un elector; estos electores, en *Junta de partido*, elegirían a otro; y la *Junta de provincia*, formada por los representantes de los partidos de ella, elegían en fin a otro. Mediante este sufragio de triple grado, cada *Junta de provincia* forma una terna con los tres más votados, designándose entre ellos mediante sorteo al diputado, en razón de uno por cada 50.000 habitantes. Este sufragio universal masculino tenía con todo algunas

[50] La *Instrucción* (con las cartas de convocatoria, de la misma fecha) fue recogida por Fernández Martín en su *Derecho parlamentario español*, II, doc. VIII, 574-590. Comienza así: »La elección de Diputados de Cortes es de tanta gravedad e importancia, que de ella depende el acierto de las resoluciones y medidas para salvar la Patria, para restituir al Trono a nuestro deseado Monarca, y para restablecer y mejorar una Constitución que sea digna de la Nación española».

[51] Como ejemplo de las cábalas sobre el sistema de representación en las futuras Cortes, véase la *Carta que D. F. De P. de Paadin escribía al señor Don F. X. Uriortua, examinando su papel intitulado «Tentativa sobre la necesidad de variar la representación nacional que se ha de convocar en las futuras Cortes»* (Cádiz, sin fecha), que se encuentra entre los Papeles Varios (38/3-2) de la biblioteca de la Fundación Centro de Estudios Constitucionales, 1812, del Casino Gaditano (en adelante FCEC). Agradezco al prestigioso profesor Rafael Sánchez Saus, Rector de la Universidad CEU-San Pablo, sus orientaciones y gestiones para acudir allí. Gracias también al personal de este Centro, y al de la Fundación Federico Joly Höhr, por su amable acogida.

restricciones, al no poder ser electores los religiosos; los penados por la justicia; los que tenían deudas con la Hacienda y los asalariados dependientes de otras personas. «Defectuoso si se quiere este método –comentaría el Conde de Toreno–, ya por ser sobradamente franco estableciendo una especie de sufragio universal, y ya restricto a causa de la elección indirecta, llevaba sin embargo gran ventaja al antiguo o a lo menos a lo que de éste quedaba»[52]. Novedad importante fue la convocatoria de diputados de América y Asia, cuyo difícil reclutamiento –como el de las provincias ocupadas– se salvó mediante la elección provisional de diputados suplentes. Así, para la fecha prevista, sólo llegó a tiempo un diputado americano, el representante de Puerto Rico, con lo que los restantes tuvieron que ser elegidos entre los americanos residentes en Cádiz[53].

1. *Sesión inaugural y discurso de Muñoz Torrero*

Pese a la complejidad del proceso electoral, el 24 de septiembre de 1810 los diputados consiguieron reunirse en la Isla de León, constituyéndose unas Cortes que fueron *generales*, por corresponder a toda la nación, y *extraordinarias* por su carácter constituyente. En la mañana de aquel día, desde la sala capitular de las Casas Consistoriales, diputados y miembros de la Regencia se trasladaron a la iglesia parroquial de San Pedro, donde el cardenal arzobispo de Toledo, don Luis de Borbón, celebró una misa de Espíritu Santo, tras la cual los representantes de la nación prestaron un cuádruple juramento de lealtad a la religión católica; al rey Fernando VII; mantener la integridad de la nación española y desempeñar fielmente el cargo. El tono del juramento fue especialmente radical en lo relativo a la religión católica, pues los diputados se comprometieron a no admitir ninguna otra en los reinos, prefigurando así el famoso artículo 12 de la Constitución que prohibirá luego la práctica de cualquier otro credo.

Realizado el juramento, los diputados se trasladaron al teatro (el entonces llamado *Teatro Cómico* y luego *Teatro de las Cortes*), para iniciar las sesiones[54]. Tras la elección del presidente de la asamblea (el catalán Lázaro de Dou), y del secretario (el castellano Pérez de Castro), se abrió la sesión inaugural, correspondiendo la primera intervención a don Diego Muñoz Torrero, representante de

---

[52] *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Urgoiti Editores, 2008, 615.

[53] Sobre los diputados americanos, M. L. Rieu-Millan, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz*, CSIC, Madrid, 1990.

[54] La elección del Teatro Cómico como sede de las Cortes no dejó de provocar comentarios. En *El Conciso* leemos lo siguiente: «La posteridad se avergonzará de que se hayan celebrado las Cortes en un teatro. En mi mollera anda otro run run que me recuerda las varias iglesias que tenemos en España que anteriormente fueron mezquitas En ellas se profesaba entonces la falsa ley de Mahoma y ahora se profesa y adora la del verdadero Dios Si es cierto que el hábito no hace al monje, tampoco harán las Cortes el paisaje en que se celebran, y siendo el teatro construido con este fin, a falta de un edificio hecho expresamente para Cortes, ninguno es más comodado que el teatro». Cit. en García León, *En torno a las Cortes de Cádiz*, 59-60.

Extremadura, «clérigo sencillo y apacible –según comentario de Pérez Galdós[55]–, de ánimo sereno, talento claro, continente humilde y simpático». Muñoz Torrero, tras acallarse los murmullos, empezó a hablar. De lo que sucedió entonces, se hizo eco el propio Galdós con estas palabras:

> «La atención era profunda, y jamás voz alguna fue oída con más respeto…
>
> El discurso no fue largo, pero sí sentencioso, elocuente y erudito. En un cuarto de hora Muñoz Torrero había lanzado a la faz de la nación el programa del nuevo Gobierno y la esencia de las nuevas ideas. Cuando la última palabra expiró en sus labios y se sentó recibiendo las felicitaciones y los aplausos de las tribunas, el siglo decimoctavo había concluido.
>
> El reloj de la Historia señaló con campanada, no por todos oída, su última hora y realizose en España uno de los principales dobleces del tiempo.»

¿Qué había dicho en un cuarto de hora aquel cura extremeño para que su intervención provocara tal impacto y mereciera semejante juicio? Muñoz Torrero defendió una serie de proposiciones que a continuación un compañero y amigo suyo, Manuel Luján, leyó en forma de minuta de decreto. Esas proposiciones fueron las siguientes: 1.º Que los diputados representaban a la nación española, hallándose constituidos en Cortes generales y extraordinarias en las que residía la soberanía. 2.º Que reconocían como rey a Fernando VII, declarando nula la cesión de la corona a Napoleón. 3.º Que procedía la separación de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, de los cuales las Cortes encarnaban el primero. 4.º Que, en ausencia del rey, serían responsables de sus actos los titulares del poder ejecutivo, el cual se entregaba interinamente al Consejo de Regencia, siempre y cuando reconociera la soberanía de las Cortes y jurase obedecer los principios de integridad de la nación, gobierno monárquico y religión católica[56]. En el fondo, esos cuatro principios se reducían a dos: asunción de la soberanía por el pueblo y división de poderes. Un verdadero terremoto que, en pocos minutos, dinamitó más de tres siglos de monarquía absoluta. Las Cortes, encarnación de la soberanía nacional, no reconocían ningún poder superior y el propio rey quedaba subordinado a ellas. Y esas Cortes, además, no eran ni de la monarquía, ni de las coronas, ni de los reinos, como hasta entonces, sino de la *nación española*[57]. Aquel 24 de septiembre se formalizó así de modo explícito el concepto de España como *nación*.

Al discurso de Torrero, y a la lectura de la minuta del decreto, siguió un debate que se prolongó hasta medianoche. Según habría de recordar un joven e ilustre diputado, el Conde de Toreno, «los discursos se pronunciaron de pala-

---

55 *Episodios Nacionales. Cádiz* cap. VIII *in fine*.

56 Conde de Toreno, *Historia*, 627 y ss.

57 J. S. Pérez Garzón, *El nacimiento de la nación liberal (1808-1814)*, edit. Síntesis, 2007, 234.

bra... y casi nunca, ni aun en lo sucesivo, leyeron los diputados sus dictámenes», debiéndose quizás a esta práctica, según él, «el interés que desde un principio excitaron las sesiones de las Cortes». Tras ciertas dudas y forcejeos, la Regencia, que había pasado a segundo plano, prestó el juramento de sumisión y con ello concluyó la primera sesión de las Cortes, acordándose un texto, el llamado *Decreto de 24 de septiembre*, firmado a las once de la noche de ese día, y que quedará como el primero de la historia constitucional de España[58].

Ahora bien, ¿qué eco tuvo lo sucedido en Cádiz y el arranque de las Cortes? Siendo bastante conocidas las repercusiones en la prensa gaditana y nacional, me ha parecido de interés, según dije antes, rastrear cómo se vio aquello en la opinión pública internacional y en la prensa europea de entonces[59]. Pues de aquella sesión inaugural se ocuparon periódicos de diversos países, y la *Gazeta de Lisboa*, por ejemplo, vaticinó que tan plausible acontecimiento prometía felices consecuencias para la victoria de la causa de la nación *e solido estabelecimento da sua independencia e prosperidade*, resaltando también los poderes de las Cortes y el ejercicio de la soberanía[60]. Pero de aquella sesión se ocupó, sobre todo, el más importante periódico de la Europa de entonces, y probablemente el más significado de la historia del periodismo universal. Efectivamente, *The Times* colocó a las Cortes de Cádiz en un lugar privilegiado de su información, y prodigó generosa atención a lo que allí se estaba haciendo. En la primera página del número de 20 de octubre, iniciaba su información así:

> «La asamblea de las Cortes de España, de la que tanto se ha hablado y tan deseada, se ha reunido al fin. Éste es ciertamente el más importante acontecimiento de carácter civil que ha tenido lugar en la Península desde su

---

[58] El texto, en *Colección de Decretos,* I, Madrid, 1820. Su artículo primero reza así: «Los diputados que componen este Congreso y que representan la Nación española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias, y que reside en ellas la soberanía nacional».

Por lo demás, el Decreto, tras referirse al poder legislativo (las propias Cortes) y al ejecutivo (interinamente, el Consejo de Regencia), confirmaba, para el poder judicial, a «todos los tribunales y justicias establecidas en el Reino». Y confirmaba también a «todas las autoridades civiles y militares de cualquiera clase que sean». Establecía, en fin, la inmunidad de los diputados.

[59] La prensa europea que cito, ha sido consultada en la *British Library Newspapers* de Londres.

[60] N.º 240, Sábado 6 de outubro de 1810. «Hoje pela manha na Real Ilha de Leao se deo principio a celebraçao das Cortes extraordinarias de todos os Reinos e Dominios de España. A salva geral dos navios de guerra da bahia, e dos baluartes da Praça solemnisarao este plausible acontecimento que promete as mais felices consequencias para a victoria da causa da Naçao, e solido estabelecimento da sua independencia e prosperidade».

En el n.º 243 (Quarta feira, 10 de outubro de 1810) se refiere también a esa primera sesión: «No dia 24 do corrente, na primeira sessao das Cortes foi eleito o Señor D. Ramón Lazaro de Dou Presidente, e o Señor D. Evaristo Pérez de Castro Secretario; ambos na qualidade de interinos.

Aquelle augusto Congresso, no exercicio da soberania que nelle reside, delegou provisionalmente o poder executivo no Conselho de Regencia... Reconheceo e proclamou de novo para Rei de España e suas Indias Señor D. Fernando VII».

> invasión por Bonaparte hasta hoy, y las primeros documentos de esta augusta pero por tanto tiempo inactiva asamblea, dadas en este Periódico, … nos recuerdan algunas de las discusiones de la Asamblea Nacional de Francia en los comienzos de la Revolución, con la diferencia esencial de que los nobles temas de las deliberaciones que tenemos ante nosotros, no pretenden la destrucción sino el mantenimiento de las antiguas instituciones municipales y la defensa de los habitantes de un tirano extranjero»[61].

El diario transmitía a continuación una serie de noticias, incluyendo en la sección *State Papers* los decretos aprobados en Cádiz, y en otra constituía una sección, *Cadiz mail*, a modo de correo con minuciosas noticias de deliberaciones y debates. El tema de Cádiz iba a pasar así en los meses siguientes a un lugar preferente de la opinión pública mundial. El mismo *The Times* insistía en su número del 22 de octubre sobre la significación del tema:

> «Un acontecimiento tan importante como la asamblea de las Cortes de España en Cádiz; reviste el mayor interés, y las primeras actas de ese ilustre Congreso son, como ya hemos dicho, de tal naturaleza que hacen crecer la curiosidad pública tanto en la Península como en otras partes de Europa donde se permite sean conocidos sus documentos. Ellos comienzan con una declaración de los propios poderes de las Cortes, que no han de sorprender a la mente de los ingleses versados en la historia de su país, pues son precisamente los mismos que influyeron y fueron asumidos por la Convención-Parlamento de Inglaterra en el período de la Revolución, y son conformes con las doctrinas sostenidas por Mr. Locke y escritores afines»[62].

Y más adelante, en lenguaje vehemente, un tanto inusual, añadía:

> «Este respetable Congreso, análogo a nuestras antiguas y sacratísimas instituciones…no será un Consejo de magnates y obispos, donde la mayoría de la nación esté privada de representación y voz; ni una colección de individuos arbitrariamente reunidos por el Gobierno; ni una Junta de procura-

---

[61] «The Assembly of the Cortes of Spain, so long talked of, and so much desired, has at length taken place. This is certainly the most important event of a civil nature that has occurred in the Peninsula from its invasion by Buonaparte to the present day; and the first proceedings of this august but long disused Assembly, given in this Paper… remind us of some of the discussions in the National Assembly of France at the commencement of the Revolution; with this essential difference, that, not the overthrow, but the maintenance of the ancient municipal institutions of the country, and the preservation of its inhabitants from a foreign Tyrant, form the lofty subjects of the deliberations before us».

[62] «The greatest posible interest must naturally attach to so important an event as the assembly of the Cortes General *(sic)* of Spain at Cadiz; and the first acts of that illustrious Congress are, as we have before said, of a nature to increase the public curiosity both in the Peninsula and in other parts of Europe, where its proceedings are suffered to transpire. They begin by a declaration of their own powers, which are such as will create no surprise in the minds of Englishmen who are versed in the history of their country; for they are precisely the same as those which were assumed and acted upon by the Convention-Parliament of England at the period of the Revolution, and are conformable to the doctrines upheld by Mr. Locke and writers of his cast».

> dores para unas pocas clases privilegiadas con exclusión de otras; ni un caos de elementos de diferentes y discordantes clases...; ni un vano fantasma...; ni una asamblea tumultuaria elegida por un príncipe extranjero...; sino que será la reunión de una gran familia en la que se discutirán con dignidad y decoro sus más queridos y valiosos intereses...En ella, por vez primera, el pueblo español se ve a sí mismo representado en su totalidad y como árbitro absoluto de sus destinos»[63].

The Times encarecía así la trascendencia del acontecimiento y la afinidad de lo que se intentaba en Cádiz con la historia constitucional inglesa, lo que no es de extrañar por la anglofilia de los diputados liberales de entonces como Argüelles, o de los personajes ya desplazados como Jovellanos. Y subrayaba también el ropaje moderado con el que esos liberales, a diferencia de los revolucionarios de Francia, presentaron las reformas, como si la soberanía popular fuera algo rescatado de las antiguas Cortes medievales de España. Efectivamente, ese será el mensaje del *Discurso preliminar* de la futura Constitución de 1812, y ese será el argumento central de la *Teoría de las Cortes*, el gran libro justificativo de Martínez Marina[64]

De esta forma inician su andadura las Cortes generales y extraordinarias en la isla de León, que en escalada irresistible toman de inmediato, en la segunda sesión del día 25, el título de *Majestad* (reservando a la Regencia el de *Alteza),* y poco después, el 27 de octubre, disuelven esa Regencia para nombrar otra más dócil, compuesta por tres personas, un militar (el general Joaquín Blake) y dos marinos (Gabriel Císcar y Pedro Agar), a los que confinan de hecho en tareas puramente administrativas[65]. Las Cortes han adquirido ya un poder omnímodo, y estos acontecimientos saltan a la sección internacional de otros periódicos europeos, como el dominical inglés *The Examiner, o* el austriaco *Wiener Zeitung*[66],

---

[63] «This respectable Congress, analogous to our ancient and most sacred institutions will not be a Council of Magnates and Bishops, where the majority of the nation is destitute of representation and of voices; nor a collection of individuals arbitrarily assembled by the Government; nor a Junta of procurators for a few privileged classes to the exclusion of others; nor a chaos of elements of different and jarring kinds; nor a vain phantom; nor a tumultuary assembly, chosen by a foreign prince; but it will be the reunion of one great family, in which will be discussed with dignity and decorum its dearest and most valued interests In it, for the first time, the Spanish people sees itself represented in all its entirety, and absolute arbiter of its destinies».

[64] En sentido contrario, el capuchino malagueño Rafael de Vélez, en su *Apología del Altar y del Trono* (2 vols., Madrid, 1818) afirmará que la Constitución de Cádiz constituye una novedad imitada de la Constitución francesa de 1791.

[65] Sobre las causas de la sustitución de la Regencia, Toreno, *Historia*, 663-664.

[66] *The Examiner* aparece como «A Sunday Paper on Politics, Domestic Economy, and Theatricals», y está publicado por John Hunt. Al cambio de Regencia se refiere en su número 152, de 25 de noviembre de 2010: «The Cortes have disolved the old and appointed a new Regency, consisting of three persons only. Don Joachim Blake (the General), Don Pedro Agar, and Don Gabriel Ciscar».

bien directamente o bien a través de alguna publicación inglesa que actúa de intermediaria, según fue el caso de la *Gaceta de Londres*[67].

2. *Primera gran reforma en 1810: abolición de la censura y libertad de imprenta*

En la Edad Moderna existió una doble censura: la civil o real, que era una censura previa, y la inquisitorial o religiosa, posterior a la publicación de los libros. No obstante, la diferenciación entre ellas no era clara, pues la censura civil actuó a menudo por motivaciones religiosas y estuvo frecuentemente en manos de obispos, y la censura inquisitorial fue aplicada en ocasiones a quienes negaban los presuntos derechos del rey o de aquel Estado confesional.

La censura regia, arranca de una pragmática de los Reyes Católicos de 8 de julio de 1502, que prohibió cualquier publicación que no tuviera «nuestra licencia», y de una ordenanza de 1554 que encargó al Consejo de Castilla la concesión de esas licencias de impresión: «mandamos que de aquí en adelante, las licencias que se dieren para imprimir de nuevo algunos libros, de qualquier condición que sean, se den por el Presidente y los del nuestro Consejo»[68]. Con los Borbones la censura civil se intensificó para controlar la prensa surgida en el siglo XVIII y, sobre todo, el flujo de publicaciones provenientes de la Revolución Francesa. El sistema de censura habría de completarse con una cédula dada en Aranjuez el 3 de mayo de 1805, la cual, lamentando «el abuso que se ha hecho y hace en varios países extranjeros de la libertad de la imprenta, con grave perjuicio de la religión, buenas costumbres, tranquilidad pública y derechos legítimos de los príncipes», así como el deficiente funcionamiento de la censura en España, establecía un Juez de Imprentas «con inhibición del Consejo y demás tribunales»[69].

El periódico austríaco, cuyo título completo es *Oesterreichisch-Kaiserliche-Privilegierte Wiener Zeitung*, tenía una sección de sucesos domésticos (*Inländische Begebenheiten*) y otra de internacionales (*Ausländische Begebenheiten*). En esta última tuvieron cabida las noticias gaditanas. Al cambio de Regencia se refiere el número del sábado 15 de diciembre de 1810, haciéndose eco de noticias de Cádiz del día 5 del mes anterior: «Briefe aus Cadiz vom 5 Nov. melden die Auflösung der bisherigen dortigen Regierung. Sie ist durch eine neue vollziehende Gewalt ersetz worden, die aus drei Mitgliedern besteht, nähmlich dem Agar, als Präsident, dem Blake, und dem Ciscar».

[67] Véase, por ejemplo, la *Revue historique et chronologique des evenements memorables de la Guerre dans la Peninsule depuis l'embarquement du Prince Regent de Portugal, pour le Brezil, et l'emprisonement du Roi d'Espagne en France. Compilée et redigée pour servir de suplement aux esquisses du pays, costumes, etc., par Guillaume Bradford* (FFJH, Catálogo n.° 103). Esta es una publicación anglo-francesa, que titula indistintamente en francés o en inglés, y que recoge a veces sus noticias de la *London Gazette*. Así, se hace eco de la constitución de las Cortes y del cambio de Regencia: «The Cortes assembled, and among their first acts, proclaimed Ferdinand VII as their legitimate sovereign. On the 30th, the Regency disolved, composed of three members, Blake, Ciscar and Agar».

[68] La pragmática y la ordenanza constituyen respectivamente las leyes I y II, título XVI, libro VIII, de la *Novísima Recopilación*.

[69] *Novísima Recopilación*, ley XXXIX, título XVI, libro VIII.

La censura inquisitorial, por su parte, debía aplicarse en teoría a la estricta heterodoxia religiosa. Teniendo en cuenta el carácter autónomo de la Inquisición española con respecto a la romana o papal, nos encontraremos con un sistema de Indices y censuras de la Inquisición romana y otro distinto de la española. Las diferencias entre ambas eran tanto por la no coincidencia de autores y libros prohibidos, como porque la Inquisición romana censuró siempre *in totum*, es decir, que si censuraba una obra era para prohibirla absolutamente, mientras la española tuvo el doble sistema de los Índices que recogían obras enteramente prohibidas, y de los llamados *Indices Expurgatorio*s, que censuraban partes o pasajes de los libros, con lo que éstos se podían leer una vez suprimido el pasaje en cuestión.

Cuando tiene lugar la invasión francesa rige ese doble sistema de la censura real, con el juez de imprentas y la red de censores, y de la inquisitorial, que se había enfrentado sin éxito a los ministros ilustrados de Carlos IV y al propio Godoy. Sin embargo, en el clima agitado del levantamiento popular y guerra contra los franceses, el margen de tolerancia y descontrol fue grande, y de hecho, coincidiendo con la constitución de la Junta Central, aparece un periódico tan significativo como *El Semanario Patriótico*, fundado por Quintana, habiéndose llegado a afirmar que fue entonces, bajo el gobierno de esa Junta, cuando nace en España la prensa política[70].

Como sucedió con la propuesta de reunir Cortes, el diputado por Aragón Calvo de Rozas fue en la Junta Central un adelantado en reclamar la libertad de expresión. Luego, constituida la Comisión de Cortes, Flórez Estrada remitió a ella unas *Reflexiones sobre la libertad de imprenta*[71] que concluían así:

> «Desengañémonos, sin libertad de imprenta no pueden difundirse las luces, y sin ellas no puede haber reforma útil y estable ni los españoles podrán jamás ser libres y felices. Sin esta libertad el patriotismo se amortigua y desaparece...»

Mientras se realizan estas u otras propuestas, en el bienio 1808-1810 tiene lugar la que se ha llegado a calificar de *explosión de la prensa*, con la aparición de multitud de folletos, panfletos y periódicos, alguno de más fuste como *El Espectador Sevillano* que dirigió Alberto Lista[72]. A los tres días de comenzadas las Cortes, el 27 de septiembre, y en esta situación de libertad de prensa de hecho, el diputado ecuatoriano Mejía Lequerica[73] solicitó que se admitieran los es-

---

[70] Artola, *Los orígenes de la España contemporánea*, I, 243 y ss.

[71] E. La Parra López, *La libertad de prensa en las Cortes de Cádiz*, Valencia, 1984. Véase el epígrafe «El deseo de una prensa libre. Las ideas de Flórez Estrada».

[72] J. Álvarez Junco y G. de la Fuente Monge, *El nacimiento del periodismo político. La libertad de imprenta en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, edit. Fragua, 2009, 46 y ss.

[73] Toreno, al hablar de los diputados gaditanos, dibujó un curioso retrato de Mejía: «Entre los americanos divisábanse igualmente diputados sabios, elocuentes, y de lucido y ameno decir. Don

critos referentes a estas cuestiones. Mejía en concreto propuso, según las *Actas* (en esa etapa inicial en la que todavía no había taquígrafos), «que mientras llegaba el caso de pensar sobre la libertad de imprenta, se admitiesen memorias y escritos firmados». Tras ello Argüelles defendió la necesidad de la «libertad política de la imprenta» como «preliminar necesario para la salvación de la patria». Constituida una Comisión con diez diputados de diferentes regiones y un mexicano (José María Couto), los debates se iniciaron el 14 de octubre, día del cumpleaños de Fernando VII, cuyos posteriores desvaríos absolutistas harían que políticos e historiadores evocaran esa coincidencia como paradójica[74]. Trabajando con celeridad, Argüelles leyó el 8 de octubre el proyecto de ley, y el 19 fue sometido a votación el artículo primero y fundamental que reconocía la libertad de imprenta:

> «Todos los cuerpos y personas particulares, de qualquiera condición y estado que sean, tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que se expresarán en el presente decreto.»

El artículo primero, según vemos, se refería a la abolición de la censura de escritos políticos, lo que quiere decir que la censura de los religiosos, atributo de la Inquisición, se mantenía indemne. Ese artículo primero fue aprobado por 68 votos a favor y 32 en contra, en una votación que, por vez primera en nuestra historia parlamentaria, fue nominal y pública, y en un clima de tensa expectación y apasionamiento. Tras ese primer artículo definitorio, los demás fueron aprobados con más facilidad, aunque los diputados tuvieron que forcejear con el problema del Santo Oficio que todavía no había sido suprimido. Como resumen de los argumentos en defensa de la libertad de prensa, esgrimidos por diputados como Argüelles, Muñoz Torrero o Gallego, se ha recordado[75] el derecho de los ciudadanos a expresar su opinión (o a *gozar* de esa libertad, según se dijo), lo que servirá

José Mejía era su primer caudillo, hombre entendido, muy ilustrado, astuto, de extremada perspicacia, de sutil argumentación La serenidad de Mejía era tal, y tal el predominio sobre sus palabras, que sin la menor aparente perturbación sostenía a veces al rematar de un discurso lo contrario de lo que había defendido al principiarlo, dotado para ello del más flexible y acabado talento. Fuera de eso, y aparte de las cuestiones políticas, varón estimable y de honradas prendas» *(Historia del levantamiento…,* 662).

No menos curioso resulta cómo le vio Le Brun: «Diputado de las Cortes Constituyentes, liberal Americano en derechura, y por recobeco liberal Español. Hombre de mundo, como ninguno en el congreso. Conocía bien los tiempos y los hombres; y los liberales lo querían, como liberal, pero lo temían como Americano Argüelles y su partido lo temían más que a todos los diputados juntos. De la discusión más nacional y Española por su materia, hacía el una discusión Americana, y su resultado era después un nuevo huevo puesto para la independencia de aquella parte del globo». *(Retratos políticos*, 79).

[74] Álvarez Junco y De la Fuente Monge, *El nacimiento del periodismo político,* 95 y ss.

[75] *Ibidem*, 117 y ss.

de freno a la arbitrariedad de los gobernantes; el que a través de ella, éstos puedan conocer la opinión pública («la libertad de imprenta es el único medio seguro de conocer la opinión pública», afirmó el diputado Pérez de Castro); el constituir un medio de ilustrar al pueblo; el ejemplo de un modelo como Inglaterra, que había «protegido la imprenta» y a cambio ésta «había conservado a Inglaterra», y el considerar a la libertad de imprenta, en palabras de Muñoz Torrero, como una «salvaguardia de los derechos del pueblo», y a la opinión pública como «única fuente de incorruptibilidad». A su vez, los defensores de la censura previa (Tenreyro Montenegro, Llaneras o Jaime Creus, junto al propio presidente Lázaro Dou) manejaron otros argumentos y objeciones, como que la censura «no se oponía realmente a la libertad de escribir cosas buenas y justas, sino al exceso de esta libertad y a su abuso»; que era mejor la censura previa que la intervención posterior a la publicación de las obras, o pura y llanamente denostaron la libertad de imprenta como un *crimen*, por ser «antisocial, antipolítica, antipatriótica». En el fondo, este enfrentamiento en las Cortes reflejará, como ha escrito La Parra, «el perenne choque del talante revolucionario de unos con los propósitos conservadores de otros».

Tras algunas peripecias y dificultades, por si al Santo Oficio le afectaba o no el contenido de ciertos artículos del proyecto, se llegó el 5 de noviembre al término de los debates, fechándose el decreto sobre libertad política de imprenta el 10 y siendo promulgado por la Regencia el 11. El decreto consta de veinte artículos que declaran entre otras cosas la supresión de los juzgados de imprentas (art. II); la responsabilidad de los autores en los abusos y el castigo de libelos infamatorios o subversivos (arts. III y IV); la inhibición respecto a los escritos religiosos que quedaban sometidos a la censura previa de las autoridades eclesiásticas (art. VI), y la responsabilidad de impresores y editores (arts. VIII a XI). Especial interés tuvo, tratándose de un decreto a favor de la *libertad* de imprenta, la paradójica creación de una Junta suprema de Censura y otras provinciales (art. XIII) para combatir *a posteriori* los abusos, regulándose el procedimiento de denuncias y sanciones (arts. XV a XVIII).

Los debates y el decreto final fueron seguidos y comentados por la prensa doméstica y extranjera. En Cádiz los periódicos se alinearon mayoritariamente con los promotores de la libertad de imprenta, y este fue el caso de *El Conciso* o del *Diario Mercantil de Cádiz*, pero no faltaron los que impugnaron la reforma, como *El Observador* y *La Gaceta del Comercio*, entrando en polémica con aquéllos[76]. En el extranjero, *The Times*, en sus *Proceedings of the Cortes*, se hizo eco del debate parlamentario[77], incluyendo en su número de 27 de noviembre la

[76] Un repertorio completo de la prensa gaditana, en B. Sánchez Hita, *Los periódicos del Cádiz de la Guerra de la Independencia (1808-1814). Catálogo comentado*, Cádiz, 2008.

[77] En los números de octubre y noviembre, recogiendo noticias de Cádiz desde fines de septiembre. Véase por ejemplo el número de 23 de octubre. En otros ejemplares –v. gr. el de 15 de

traducción del decreto final, que también reproducen otras publicaciones inglesas como el dominical *The Examiner*[78]. La atención del *Times* fue incluso más allá de la referencia a las intervenciones de unos y otros, derivando a algún *excursus* literario. Así por ejemplo, en su número de 23 de noviembre, recoge cierto diálogo imaginario entre padre e hijo, en el que este último comenta que viene de la Isla (de León, naturalmente) con las buenas noticias de que las Cortes han decretado la libertad de prensa, lo que da pie a que padre e hijo conversen sobre el valor de la libertad de prensa (en lo que, por cierto, se pone como modelos a Inglaterra y Estados Unidos) y sus problemas[79]. Al diálogo sigue un comentario de lo hecho en Cádiz y esta imprecación: *¡Eternal glory to the Representatives of the Spanish Nation!*

Recordemos, en fin, que el texto del artículo 1 del Decreto de 10 de noviembre de 1810 se convirtió de forma casi literal en el 371 de la Constitución de 1812. Este último artículo, curiosamente, figura en el título IX, dedicado a la Instrucción pública, como si los constituyentes quisieran destacar el papel de la libertad de prensa en la educación ciudadana. Por lo demás, las Cortes gaditanas completaron la regulación de la libertad de imprenta con tres importantes decretos dados el 10 de junio de 1813: el primero, *Adiciones a la ley de libertad de imprenta;* el segundo, un *Reglamento de las Juntas de Censura*; y el tercero, *Reglas para conservar a los escritores la propiedad de sus obras.* En medio de aquella proliferación de folletos y escritos, muchos de ellos rayanos en la extravagancia[80], se trataba desde luego de defender la libertad de imprenta, pero

---

noviembre– las noticias del debate sobre la libertad de imprenta vienen en la sección *Spanish Papers. Sittings of the Cortes.*

[78] En su número 152, del domingo 25 de noviembre, donde figura el *Decree of the Cortes respecting the liberty of the press.* En el número anterior, del día 18, se refiere al debate, comentando que algunos diputados se expresaron con la libertad racional de los ingleses («with the rational freedom of Englishmen»); otros con la impertinente vivacidad de los frances («with the flippant vivacity of the French»), y otros, «españoles de viejo cuño frailuno, que parece como si se hubieran quedado dormidos en una celda en el reinado de Felipe II y de pronto se despertaran atónitos en el siglo XIX» («and other were Spaniards of the old monkish stamp, who seemed as if they had slept in a cell ever since the reign of Philip II, and suddenly awaked astonish the 19th century»).

[79] *From the Concisin. Dialogue between a father and son.* El Diálogo aparece atribuido a Sir William Jones. En él, cuando el padre comenta la existencia en muchos países de déspotas que restringen libertades, y el hijo pregunta dónde, aquél responde: «Almost every where, except in England, and the United States».

[80] Citamos dos ejemplos procedentes de FFJH.

Con signatura R/747 figura un *Diccionario razonado manual para inteligencia de ciertos escritores que por equivocación han nacido en España. Obra útil y necesaria en nuestros días*, Cádiz, 1811. Lo firma S. C. T.

En ese *Diccionario* se define así a los *frailes*; «Una especie de animales viles y despreciables que viven en la ociosidad y holganza a costa de los sudores y trabajos del vecino…». La *igualdad* es «cierto jarabe lamedor, o almíbar, para engañar a los niños golosos». Y *Napoleón*: «Aunque vulgarmente se da este nombre a un insecto dañino y venenoso que toma todas las figuras y colo-

también de poner coto a los abusos y castigar a los que incurrieran en ellos[81]. En cualquier caso, el tema de la libertad de imprenta y el control de esos abusos será un tema inabarcable, politizado siempre, y siempre sujeto a revisión, que ocupará a las Cortes del Trienio y luego a las de todo el siglo XIX.

B) Las Cortes en Cádiz

Los diputados se congregaron en la Isla de León el 24 de septiembre y cinco meses después, el 24 de febrero de 1811, se trasladaron a Cádiz. El número de los diputados, por irse incorporando según lo permitieron las circunstancias, fue variable y creciente. A la sesión inaugural en la Isla de León asistieron 102; la Constitución fue firmada en Cádiz por 185, y en la sesión de clausura estuvieron presentes 223 diputados, Ello quiere decir, teniendo en cuenta los que fueron designados más tarde, y los que no asistieron o no pudieron asistir a esas sesiones más solemnes, que el número de los diputados fue mucho mayor, rondando, según las estimaciones más solventes, los tres centenares. De ellos, casi un tercio fueron eclesiásticos –obispos, canónigos y alto clero–, pero también humildes párrocos como el cura de Algeciras o ciertos eclesiásticos extremeños que en el ámbito parlamentario defendieron a los humildes y a las clases desfavorecidas. No parece aceptable así el añejo reproche de que fuera aquél un Congreso anticlerical, y menos si se tiene en cuenta que muchos de los otrora denostados liberales, decían misa, o la oían, antes de las sesiones; cantaban el *Veni Creator* antes

---

res como el camaleón, es en realidad el fruto, el resultado y el producto de todas las especulaciones y operaciones más sublimes de la filosofía, y la demostración más clara de sus progresos».

Con el número 794 encontramos un escrito burlesco e ininteligible titulado *Pepinada ab uno conciso, discípulo Merlini Macarronico-Poetaliter Facta*, impreso en 1812.

[81] Sobre el castigo a los excesos hubo multitud de propuestas de particulares, a menudo ridículas e histriónicas.

En FCEC, Papeles varios, 38/3-3, figura, de un tal Simón López, una *Representación a la Regencia, delatando el Diccionario crítico-burlesco, y otros muchos periódicos impíos.* Comienza así: «Serenísimo Señor: si el alto gobierno no toma providencias activas para refrenar la furia de anónimos impresos, mordaces, calumniosos, inmorales, impíos, revoltosos, subversivos, cismáticos, sediciosos, que descaradamente se publican cada día, la España infaliblemente va, y presto, a ser una Francia, que es quanto se puede decir y temer». Luego viene una *Lista de los Periódicos delatados.*

En FFJH, caja 77/23, se encuentra un texto impreso en Cádiz, titulado *¿Qué castigo merecen los escritores libertinos?*, donde se lee: «Importa saber si se debe reprimir con castigos exemplares a los que sublevan los espíritus y turban el orden social, esparciendo máximas impías y sediciosas que destruyen los principios de una moral que es el fundamento y la base de todo gobierno». Tras referir los posibles castigos de «el cuchillo, el fuego y las cadenas», añade: «Quizá sería un medio más propio para imponerles silencio, presentarlos en Teatro público, paseándolos, por exemplo, en la cabalgadura de Balaam con sus folletos a la espalda, y un pregonero delante que fuese publicando sus hazañas y milagros al son de una corneta. Este medio sería tanto más justo, quanto que tiene una perfecta analogía con el que emplean los filosofastros para desacreditar a la Iglesia en el concepto de los hombres».

de elegir a la Regencia, o declaban a Santa Teresa y a Santiago patronos de España. Ahora bien, si el anticlericalismo no puede imputarse estrictamente a las Cortes, cierto es que la atmósfera anticlerical reinaba de alguna forma entre los fautores intelectuales e ideológicos de las reformas, o entre muchos de los promotores y autores de publicaciones y periódicos. Un prestigioso historiador actual ha llegado así a catalogar tres perfiles –el que pudiéramos llamar apocalíptico, el meramente radical y el más moderado– en el anticlericalismo de los liberales durante las Cortes de Cádiz[82].

Tras los eclesiásticos, un segundo grupo presente en las Cortes –casi la sexta parte– fue el de los abogados, siguiendo a continuación los militares, unos cuarenta entre el ejército y la marina. Más reducido fue el número de los procedentes de la Universidad, contándose con quince catedráticos, de los cuales uno solo (cosa notable entonces) fue de Teología. Había también comerciantes (sobre todo de Cataluña y Cádiz) y una veintena de gentes sin profesión conocida. En las Cortes, en fin, no prevalecieron los sectores socialmente dominantes, pues la nobleza sólo ocupó una docena larga de escaños, pero tampoco estuvieron suficientemente representadas las clases inferiores. La mayoría dirigente de las Cortes perteneció a la pequeña burguesía ilustrada, sobre todo en el caso de los liberales, tildados por sus enemigos como un grupo de «abogados, escribanos, procuradores, escribientes, gente incapaz de trabajos serios y sí sólo de pluma».

En cuanto a la edad, es bastante cierto, como se ha dicho alguna vez, que en las Cortes de Cádiz triunfaron los jóvenes, que fueron incluso llamativamente jóvenes en el sector liberal y desde luego no tanto en el absolutista. Son así ciertamente llamativos algunos casos como el de Argüelles, «el divino», que con 34 años hizo acto de presencia en la asamblea, convirtiéndose por elocuencia y vigor parlamentario en una especie de Mirabeau de las Cortes; o el del activo ecuatoriano Mejía Lequerica, que tenía 33, o el de José María Calatrava (más tarde presidente del Consejo de Ministros), con 29, o el casi increíble del Conde de Toreno, que cuando se abrieron las Cortes tenía 24 años[83]. Tan temprana juventud, desde luego, no sólo suscitó admiración, sino también recelo y comentarios sarcásticos, como el del implacable fraile Alvarado que hablaba de aquellos «mo-

---

[82] R. García Cárcel, *El sueño de la nación indomable. Los mitos de la Guerra de la Independencia*, Madrid, 2007, 304-306. Ejemplos de esos tres perfiles serían para el autor el fraile Luis Gutiérrez, novelista y viajero, que fue ejecutado; Bartolomé José Gallardo, escritor conocido por sus insultos a la Iglesia y a los frailes, y, el más célebre de todos, el tantas veces citado Blanco White.

[83] Una sugerente biografía de este personaje es la de J. Varela Suanzes-Carpegna, *El Conde de Toreno. Biografía de un liberal (1786-1843)*, Marcial Pons, Madrid, 2005. Y un panorama más reducido del mismo autor puede verse en el *Estudio Preliminar* a los *Apuntes sacados de la Historia de la Guerra de España escrita por el Conde de Toreno*, Junta General del Principado de Asturias, 2009, XXIX-CXI

citos de quince a treinta años, muchos de los cuales podrían pasarse sin barbero, que seducen y son seducidos, que se dejan engañar y engañan»[84].

Hubo en todo caso, en el sector liberal, prominentes diputados que ya habían entrado en la madurez, como el antes citado Muñoz Torrero, antiguo Rector de Salamanca, o el canario Ruiz Padrón, beligerante y radical en el debate sobre la Inquisición, que rondaban los cincuenta años[85]. Más o menos esa fue la edad media de los diputados absolutistas, sin que faltara alguno muy mayor como Lázaro de Dou, quien con 68 años podía ser considerado entonces un anciano. Por lo demás, la adscripción social no determinó siempre la ideología política, dándose el caso de nobles que fueron liberales, como el Conde de Toreno, o de burgueses de mentalidad ultramontana, como el fabricante de Tarrasa y diputado catalán Salvador Vinyals. En cuanto a su procedencia geográfica, hubo sobresalientes diputados de muy distintas regiones, pero quizás cabría destacar el papel de los extremeños, y desde luego el de los asturianos, concorde con aquella deslumbrante hora de Asturias que había vivido España a fines del XVIII y estaba viviendo a comienzos del XIX. Pues efectivamente, si fuera de la asamblea habían destacado o destacaban asturianos como Campomanes, Jovellanos o Martínez Marina, dentro de ella encontramos en las filas liberales a sus paisanos Argüelles y Toreno, y en las absolutistas a su también paisano Pedro de Inguanzo, luego cardenal primado y último gran prelado del Antiguo Régimen[86].

Las sesiones de Cortes, iniciadas en la Isla de León, se celebraron allí durante cinco meses, mientras tenía lugar el sitio de Cádiz, El 28 de septiembre *The Times* llamaba la atención sobre el espíritu de resistencia de los españoles, en una guerra contra los franceses que ya duraba dos años y medio, así como sobre la baja moral y disensiones de los invasores[87]. De las peripecias bélicas daba cuenta regular la prensa inglesa o francesa, siendo retomada a veces esa información por los periódicos de otros países. Así sucede en Italia con el *Monitore Napolitano*[88], o con el *Giornali Italiano* cuyas «Notizie Estere»[89] procedían a menudo de la Gaceta de Francia. Algo parecido apreciamos en la prensa alemana,

---

[84] García Cárcel, *El sueño de la nación indomable*, 289.

[85] «Liberal de buena fe, y sacerdote, que es cosa rara», comentó sobre él Le Brun. Y añadía: «Aunque transpiraba todavía en su estilo e ideas algo de escolasticismo teológico, su conducta en las cortes constituyentes, de que fue miembro, fue muy consiguiente a los principios liberales, que eran de moda en aquel congreso, siempre que se hablaba en él o se discutía *(Retratos políticos*, 241).

[86] J. M. Cuenca Toribio, *Don Pedro de Inguanzo y Rivero (1769-1836), último Primado del Antiguo Régimen*, Pamplona, 1965.

[87] «In two years and a half the conquest of Spain has not been achieved; the spirit of resistance increases and is confirmed, while those who serve the invaders are full of discontent and dissention».

[88] Este periódico suele comenzar con noticias del Reino de las Dos Sicilias; sigue con otras de diferentes países y con una sección de Avvisi.

[89] Entre esas *Notizie Estere* aparecen las del *Regno de Spagna*. Luego siguen las *Notizie Interne*.

en la que las *Berlinische Nachrichten*, ofrecían abundante información tomada del *Moniteur* de París, o bien de cosecha propia, procedente, como el periódico decía, de la frontera de España[90]. También otro diario alemán importante, el *Allgemeine Zeitung*, situaba unas veces el origen de las noticias en esa frontera de España, y otras en periódicos ingleses como el *Morning Chronicle*, franceses como el *Journal de l'Empire,* o incluso españoles: algún periódico de Madrid, probablemente el diario oficial, citado de forma imprecisa y genérica («aus der Madrider Zeitung»). Se daba así al despuntar el siglo XIX, sin agencias de prensa, una internacionalización de las noticias, y en concreto de las de España.

Con el traslado a Cádiz, el 24 de febrero de 1811 se abrieron las sesiones en la iglesia de San Felipe Neri. Cádiz era entonces una ciudad cosmopolita, con floreciente vida económica, pese a que en 1778 se había decretado la libertad comercial entre España y América, hasta entonces monopolizada por la ciudad. Con una población habitual de casi sesenta mil habitantes, llegó entonces a los cien mil por la afluencia de marineros, soldados y refugiados. Entre los españoles que allí vivían, destacaban, junto a los propios gaditanos y andaluces, nutridos grupos de gallegos, riojanos, navarros y vascos. Los extranjeros estables, según el Padrón de 1801, sobrepasaron los dos millares, y entre ellos predominaba la colonia italiana y, a mucha distancia, la francesa, que habría de vivir la curiosa experiencia del asedio y ataque de sus propios compatriotas. Pese a la buena relación con Inglaterra entonces, los ingleses residentes eran muy pocos, lo que sin duda se explica por la proximidad de Gibraltar y por las relaciones conflictivas que hasta poco antes habían tenido Inglaterra y España. Alemanes, irlandeses y portugueses fueron también grupos significados en el censo de extranjeros, donde registramos la presencia menor de gentes de otros países y, entre ellos, la más exótica y minoritaria de un turco y dos chinos[91]. Aquella gente, gaditanos, españoles y extranjeros, vivía en una ciudad con seis parroquias y diecisiete barrios de calles empedradas y limpias, con tan alto nivel de vida que un gaditano ilustre, Alcalá Galiano, lo comparará ventajosamente con el de Madrid[92]. La principal de las calles, la Ancha, fue lugar habitual de reunión de vecinos y forasteros,

---

[90] Estas *Noticias* solían ser primero del propio Berlín; luego de Viena, y luego de otras capitales europeas. Tras ellas había una sección de noticias varias *(Vermischte Nachrichten)* y otra de noticias científicas y artísticas *(Wissenschaftliche und Kunst Nachrichten).*

[91] Para todo lo relativo a la vida de la ciudad, me remito al libro clásico de Ramón Solís, *El Cádiz de las Cortes*, Silex, 1987. Lo referente a la población, en 61 y ss. Ver también Pérez Garzón, *Las Cortes de Cádiz*, 203 y ss.

[92] *Recuerdos de un anciano*, en BAE, 83 (Madrid, 1955), 4: «Así es que, trasladados a Madrid, los gaditanos hacíamos ascos, y no sin alguna razón, a varias cosas de la capital, lo cual hubo de durar aún hasta después de la guerra de la Independencia».

Me he ocupado de Alcalá Galiano y su coyuntura política en mi trabajo «Un personaje en los inicios del liberalismo español: Antonio Alcalá Galiano», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, Madrid, 38 (2008), 319-334.

primero, y luego de relevantes personalidades políticas, estrenándose en ella el fenómeno de la opinión pública. Efectivamente, como comenta el propio Alcalá Galiano, «la hora de concluir las sesiones era sobre las dos de la tarde, y las noticias de lo ocurrido en las Cortes pasaban a la calle Ancha, poco distante del lugar donde celebraba sus sesiones el Congreso, y los juicios de los procedentes de las galerías eran revisados por otra más numerosa clase de ociosos, o de hombres cuyas ocupaciones habían terminado»[93].

Cádiz, en fin, disfrutaba de una aceptable tradición cultural, con centros como la Casa de la Camorra, la Sociedad de Amigos del País, la Academia de Buenas Letras o la Escuela de Bellas Artes, destacando en aquella burguesía inquieta el papel de la mujer y una cultura femenina que auspició el primer periódico literario, precisamente llamado *El Correo de las Damas*[94]. Mujeres fueron también, en ocasiones, las promotoras de unas peculiares reuniones sociales, las *tertulias*, que con las Cortes habrán de convertirse en foros políticos que Cádiz exportará luego a Madrid. Esas tertulias agruparon a gentes con tendencias políticas liberales o conservadoras, destacando, entre las tertulias con liderazgo femenino, la de doña Margarita López de Morla, adonde acudían los jerifaltes del partido liberal, y la de doña Francisca Larrea, «doña Frasquita», esposa del ilustrado alemán y cónsul de su país en Cádiz, Böhl de Faber, a la que asistían los conservadores. Pero más allá de estas grandes tertulias organizadas, la inquietud política y los comentarios y discusiones sobre cuanto sucedía en las Cortes, encontraron asiento en las tertulias informales de los cafés, surgidos en Cádiz cuando el café, como bebida, desplazó al chocolate, y que se convertirán en pequeñas ágoras políticas. Los cafés –el de Cosi; el de las Cadenas; el Apolo; el del Ángel o el del León de Oro– eran por supuesto lugares donde se tomaba café, pero sobre todo sitios donde se leía la prensa nacional o extranjera, y se discutían o comentaban los folletos y pasquines de toda especie que aparecían con ocasión del debate parlamentario.

El desarrollo de las Cortes, en fin, tendrá un doble telón de fondo: el asedio de la ciudad y la fiebre amarilla, contratiempos con los que los diputados tuvieron que familiarizarse y convivir. En cuanto al primero[95], Cádiz, a diferencia de otras ciudades españolas, estaba bastante acostumbrada a las incomodidades de la confrontación bélica, pues el asedio francés había sido precedido años antes por el de los ingleses, viviendo la ciudad de cerca una experiencia tan traumática como Trafalgar. Tal vez por ello, el cerco del mariscal francés Soult fue tomado por el pueblo con cierta sorna, desde que el 1 de diciembre de 1810 cayó la pri-

---

[93] *Recuerdos de un anciano*, 73-74.

[94] Sobre el panorama social y económico del Cádiz de entonces, M. G. Supervielle Hernández, *La burguesía gaditana en la crisis del Antiguo Régimen (1808-1820)*, Universidad de Cádiz-Fundación Centro de Estudios Constitucionales 1812.

[95] Véase en los *Recuerdos* de Alcalá Galiano, el epígrafe «Cómo se pasaba el tiempo en una ciudad sitiada», 61-91.

mera bomba, comentándose los bombardeos –o bombeos, según se les llamaba– en letrillas populares y festivas, como aquella tan celebrada de *Con las bombas que tiran / los fanfarrones / hacen las gaditanas / tirabuzones*, o su variante, *Con las bombas que tira /el mariscal Soult / hacen las gaditanas/ mantillas de tul.* La misma prensa extranjera hizo burla de la escasa puntería de los cañones franceses y celebró la ironía gaditana; el *Telegrafo Portuguez,* hablando de las bombas, comentó así que *he mui rara a que entra; e este espectáculo serve já de divertimento aos habitantes desta cidade, que sobem á muralha para vêllas*[96]*.* En cualquier caso, no todo fueron chascarrillos y bromas, pues la ciudad pasó por momentos difíciles e incluso agobiantes, en los que llegaron a intervenir las Cortes, hasta el 25 de agosto de 1812 en que los franceses levantaron el sitio.

En cuanto a la otra amenaza, la fiebre amarilla hizo acto de presencia en el otoño de 1810, preocupando a médicos y autoridades sanitarias, que emitieron diversos informes[97], y preocupando también a los diputados, uno de los cuales, el representante de Cataluña, Ramón Sanz, resultó contagiado y falleció, asistiendo el Congreso en pleno a sus exequias. La prensa extranjera dedicó también atención a esta enfermedad, de cuyos efectos se hizo eco por ejemplo el *Wiener Zeitung*[98], y a la correspondiente epidemia que, por lo que comentó el *Journal de Paris*, habría de manifestarse también fuera de Cádiz, incluso en Africa[99].

Tras una moción del diputado Villafañe aprobada por 60 votos contra 42, las Cortes decidieron el traslado de la Isla de León a Cádiz, donde lógicamente hubo que afrontar el problema de la instalación de los diputados. Algunos de ellos,

---

[96] El periódico habla, en su número de 4 de abril de 1812, de un bombardeo que tuvo lugar el 24 de marzo: «No dia 24 continuava o inimigo, atirando bombas sobre Cadis, que já nao alcançao; he mui rara a que entra; e este espectáculo serve já de divertimento aos habitantes desta cidade, que sobem á muralha para vêllas: cahem muitas na bahia, porem tem a sorte de nao tocar navio algum, de tantos que ahí se achao».

[97] Entre ellos, se encuentra en FCEC (Papeles Varios, 38 / 3-2) una *Memoria de las calenturas malignas que reynan en Cádiz, desde los primeros días del otoño, y que han reinado algunos otros años en igual estación. Se describe su historia con observaciones y reflexiones sobre su causa más probable, y medios de desterrarla, se trata de su contagio y se manifiesta el método curativo más seguro.* Su autor es Nicasio de Igartuburu, «médico titular de este Novilísimo Ayuntamiento y de su Real Cárcel, del número del Real Hospital de Marina, y jubilado de la Junta de Sanidad». Luego aparece otro título de *Memoria de las fiebres malignas que se han hecho endémicas en Cádiz y han repetido baxo de varios aspectos en los otoños de 1800, 1804 y en el presente de 1810.* En el apartado *Descripción de la fiebre*, se dice: «No están exentos de ella los individuos de ninguna edad, sexo ni constitución. A todos ataca indistintamente tan cruel enfermedad, siendo mayor la impresión y estrago, quanto más robusto y de mejor complexión es el paciente; pues, a la manera de un rayo, es tan irresistible su destructiva fuerza, que donde más obstáculos encuentra, explica más su poder, especialmente en los forasteros no aclimatados».

[98] 22 de diciembre de 1810: «Zu Cadiz fühlten die tödlichen Wirkungen des gelben Fiebers vorzüglich die Einwohner Einige Soldaten und Mönche sind an diesem Fieber schon gestorben».

[99] El título completo del periódico era *Journal de Paris, Politique, Comercial et Littéraire.* En su número del domingo 2 de diciembre de 1810, habla de manifestaciones de la fiebre amarilla en Ceuta y Orán.

sobre todo los eclesiásticos, se alojaron en conventos; otros organizaron su propia vivienda o alquilaron habitaciones, y los más, en consonancia con el modesto sueldo que ellos mismos se habían fijado, buscaron acomodo en casas de familias gaditanas. Los diputados americanos siguieron esa misma tónica, siendo los cubanos los que al parecer vivieron con más desahogo. Sabemos así que un tal Jáuregui, diputado por La Habana, tenía empleados a un secretario, dos esclavos y tres criados[100]. En cualquier caso parece que unos y otros, mejor o peor, quedaron integrados en la vida gaditana. Un conocido diputado canario, Ruiz Padrón, evocaría tiempo después el traslado y la cálida acogida de la ciudad andaluza:

> «Pero llegó el tiempo en que grandes y extraordinarios sucesos van a hacer de Cádiz la ciudad más recomendable de la Monarquía, y acaso la más famosa de Europa. Apenas determinan las Cortes salir de la isla de León, los ciudadanos de Cádiz se apresuran con entusiasmo a ofrecer sus casas y comodidad a los legisladores. La iglesia de San Felipe Neri es el lugar destinado para santuario de la legislación, y aquellos beneméritos padres manifestaron públicamente su júbilo y satisfacción para confusión y vergüenza de los supersticiosos y fanáticos. La nueva Regencia, los tribunales, las corporaciones, la grandeza, infinitos emigrados de la península encuentran en Cádiz asilo, seguridad, amparo y protección. Cádiz vino a disfrutar del brillante título de Corte de las Españas en ambos mundos, y el salón de San Felipe era el centro y como el trono de la magestad del imperio»[101].

C) **Las reformas de 1811**

1. *Abolición de la tortura*

El movimiento abolicionista de la tortura, del que fue en cierto modo adelantado Luis Vives, lo encontramos en la Europa ilustrada promovido por autores tan relevantes como Montesquieu, Voltaire y Beccaria. En España, entrado el siglo XVIII, el padre Feijoo hizo pública, coyunturalmente, su oposición a esta lamentable práctica en el *Teatro crítico universal*, y algunos años más tarde, en 1770, el jurista y académico de la Historia, Alfonso María de Acevedo, escribe ya una obra contra la tortura, citando entre otros a Vives, que será contradicha por otra de su colega académico, Pedro de Castro[102]. La polémica, de no excesivo

[100] Rieu-Millan, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz*, 60.

[101] Véase el folleto *Monumento de gratitud al pueblo de Cádiz con motivo de disolverse las Cortes Generales y Extraordinarias por el Doctor D. Antonio José Ruiz de Padrón, Diputado en Cortes por las Canarias. Lo da a luz un amigo del autor* (FFJH, R-4401). Es un texto de 38 páginas, editado en 1813 en la Imprenta Patriótica a cargo de D. R. Verges.

[102] G. Martínez Díez: «La tortura judicial en la legislación histórica española», *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXXII (1962), 223-300; Tomás y Valiente, *La tortura en España*, en *Obras Completas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, I, 757-912; en especial, 828 y ss.

interés, dará pie sin embargo a que otros juristas e ilustrados se pronuncien sobre la cuestión, según fue el caso de Jovellanos o, de forma más técnica y crítica, el de Lardizabal, quien en 1782 dedicará al tormento uno de los capítulos de su *Discurso sobre las penas contraído a las leyes criminales de España para facilitar su reforma.* A comienzos del siglo XIX la tortura fue prohibida por la Constitución de Bayona en su artículo 133: «El tormento queda abolido; todo rigor o apremio que se emplee en el acto de la prisión, o en la detención y ejecución y no esté expresamente autorizado por la ley, es un delito».

El 2 de abril de 1811, el omnipresente Argüelles[103] presentó en las Cortes de Cádiz una proposición que decía así:

> «No pudiendo subsistir en vigor en el Código criminal de España ninguna ley que repugne a los sentimientos de humanidad y dulzura que son tan propios de una Nación grande y generosa, sin ofender la liberalización y religiosidad de los principios que ha proclamado desde su feliz instalación el Congreso Nacional, pido que declaren las Cortes abolida la tortura y que todas las leyes que hablan de esta manera de prueba tan bárbara y cruel como falible y contraria al objeto de su promulgación, queden derogadas por el decreto que al efecto expida V. M.»[104].

La propuesta generó un acuerdo unánime, de forma que algunos manifestaron que debía ser aprobada por asentimiento. De tal unanimidad se hizo eco el diputado Juan Nicasio Gallego, comentando que «este asunto exige tan poca ilustración, que la mayor solemnidad que pueda dársele, es no detenerse en discutirle; la justicia en este punto es tan clara, y tan repugnante la existencia de estas leyes, que no es necesario tratar de ellas, pues aún no he oído a nadie que tenga la osadía de sostenerlas». Por otra parte, esa tortura, prevista en el proceso penal y en el inquisitorial, ya no se practicaba, con lo que el objeto de

---

La obra de Acevedo se publicó en latín en 1770 y su traducción al castellano apareció en Madrid en 1817: *Ensayo acerca de la tortura o cuestión de tormento; de la absolución de los reos que niegan en el potro los delitos que se les imputan, y de la abolición del uso de la tortura, principalmente en los tribunales eclesiásticos.*

La obra de Castro llevó el curioso título de *Lo que va de Alfonso a Alfonso*, pretendiendo encarecer la opinión del primer Alfonso (el Sabio, autor de las Partidas, donde se regulaba el tormento), y denigrar la del segundo (Alfonso de Acevedo).

[103] Le Brun lo retrató sarcásticamente así: «¡Qué Argüelles es este de mis pecados, que mete tanto ruido! Sin duda está vacío, pues retumba y suena tanto. De escribiente de una oficina, y comisionado *a latere* del Príncipe de la Paz en Londres, vino, por la invasión de los franceses, dando vuelcos por esos cerros de Dios desde Asturias a Madrid, Sevilla y Cádiz, donde solo hizo al principio la figura que tiene y le es natural, la de un hombre nulo, por que no había leído los *monitores* todavía. Ganó para comer escribiendo en una de las oficinas de la Junta, y a poco lo sacaron sus paysanos diputado de Cortes suplente por Asturias. Todavía aquí no era el *divino*, porque no se le había oído el semitiple, ni visto contonearse en el Congreso, dándose los aires prosopopeyales, que lo constituyeron tal» *(Retratos políticos*, 56-57)

[104] Para este y otros textos de intervenciones parlamentarias, véase el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, II, 809-811.

la propuesta era más bien cancelar legalmente unas viejas prácticas caídas en desuso. Ahora bien, si la tortura efectivamente había desaparecido, no sucedía lo mismo con ciertas corruptelas y extorsiones que en la práctica del proceso la sustituían: los *apremios*, o *apremios ilegales*, tales como agravar la prisión con grilletes, esposas o cadenas, que afligían al reo y constituían de hecho un sucedáneo del tormento. Hubo así una intervención complementaria del diputado por La Mancha Ramón Giraldo, pidiendo que la prohibición fuera ampliada a los apremios ilegales:

> «Yo no soy viejo, y he visto hacer uso de varios apremios ilegales aún peores que la misma tortura; porque cuando se daba ésta se observaba por lo menos el orden de que el que se suponía reo, había de ratificar su confesión a las veinticuatro horas sin otro apremio alguno; pero en los tormentos que cito no había tiempo señalado, y no se dejaba de afligir al supuesto reo hasta que confesaba el delito, o se cansaba el juez de atormentarle…En este punto pido que se amplíe la proposición, añadiendo a la palabra tortura la de apremios ilegales.»

La nueva propuesta de Giraldo provocó un debate y la adhesión de varios diputados. Sin embargo, el ponente, Argüelles, rechazó aquella insignificante pero significativa ampliación del texto con la excusa siguiente: «la palabra tortura, en el sentido de mi proposición, comprende ciertamente los apremios, medio no menos infame que el tormento, y en el cual se ha subrogado por el despotismo de los últimos reinados…Yo no hice expresa mención de los apremios, porque el espíritu de mi proposición excluye sutilezas, dignas solamente de la cavilación de nuestros prácticos». Concluía Argüelles proponiendo «la abolición del tormento y de cuantas leyes hablan de esta bárbara prueba, dejando para el decreto expresar con oportunidad lo que convenga para el asunto».

Aprobada por unanimidad la proposición del diputado asturiano, el asunto pasó a la Comisión de Justicia que, días después, presentó el proyecto de Decreto, el cual fue objeto de discusión en lo relativo al prólogo, que se consideraba extenso e insatisfactorio, y en lo que decía de los apremios a los testigos[105]. Finalmente el texto fue aprobado por unanimidad el 22 de abril de 1811 de la forma siguiente:

> «Las Cortes generales y extraordinarias, con absoluta unanimidad y conformidad de todos los votos, declaran por abolido para siempre el tormento en todos los dominios de la Monarquía española, y la práctica introducida de afligir y molestar a los reos, por los que ilegal y abusivamente llamaban apremios; prohíben los que se conocían con el nombre de esposas, perrillos, calabozos extraordinarios y otros, cualquiera que fuese su denomi-

[105] J. Sainz Guerra, «La Constitución de 1812: de las reformas penales y procesales a la abolición de la tortura», en la primera parte, cap. IV, la presente obra.

> nación y uso, sin que ningún juez, tribunal ni juzgado, por privilegiado que sea, pueda mandar ni imponer la tortura, ni usar de los insinuados apremios, bajo responsabilidad y la pena, por el mismo hecho de mandarlo, de ser destituidos los jueces de su empleo y dignidad, cuyo crimen podrá perseguirse por acción popular, derogando desde luego cualesquiera ordenanzas, leyes, órdenes y disposiciones que se hayan dado y publicado en contrario»[106].

Tan detallada prohibición pasará de forma escueta a la Constitución, la cual, en el capítulo destinado a la administración de justicia en lo criminal[107], ordena en el artículo 303: «No se usará nunca del tormento ni de los apremios».

2. *Supresión de los señoríos jurisdiccionales y de los privilegios nobiliarios*

La nueva propiedad agraria, característica del Estado liberal, descansará fundamentalmente en tres grandes reformas: la disolución del régimen señorial, la desvinculación de los mayorazgos y la desamortización de grandes dominios pertenecientes a las llamadas *manos muertas*. De esas reformas, la primera se inicia en las Cortes de Cádiz, realizándose un severo recorte de poder, económico y político, a los titulares principales de los señoríos, los nobles, a quienes además se castigó con la abolición de sus privilegios. Con tales reformas cambiará la estructura social, económica, judicial y administrativa de España[108].

El régimen señorial se formó, a lo largo de siglos, mediante un gigantesco proceso iniciado en la Edad Media y consolidado en la Moderna[109], al que coadyuvaron factores diversos: la repoblación señorial o de las Órdenes Militares; las donaciones regias que incrementaron el patrimonio de iglesias, cenobios o magnates laicos; la entrega de tierras a monasterios por motivos religiosos, o de pequeños a grandes propietarios por distintas causas; la enajenación por los reyes de tierras en beneficio de particulares, etc., etc. El caso es que a fines del siglo XVIII, como atestiguan diversos censos ordenados por Floridablanca en 1789 y Godoy en 1797, o cierto catálogo de pueblos hecho unos años antes para la Dirección de Tabacos, una buena parte del territorio nacional, con sus núcleos de población, formaba parte de señoríos nobiliarios, eclesiásticos o de las Órdenes Militares. Y así, al comenzar el siglo XIX, de unos 25.000 pueblos o granjas que había entonces en España, más de la mitad eran de señorío, y de 4716 villas, sólo 1703 eran de realengo.

---

[106] *Diario de sesiones*, II, 910.

[107] Capítulo III del título V: «De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal».

[108] Un resumen de esas reformas puede verse, en la parte relativa al siglo XIX, en el capítulo «Economía y Sociedad» de mi *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones político-administrativas.*

[109] A. M. Guilarte, *El Régimen señorial en el siglo XVI*, Madrid, 1962.

Un decreto dado por Carlos IV en Aranjuez el 25 de febrero de 1805[110], dispuso la incorporación a la Corona de los señoríos temporales y jurisdicciones enajenadas de ella, poseídas por las mitras y otras jurisdicciones eclesiásticas. A su vez, Napoleón, en los decretos que dictó tras su entrada en Madrid en diciembre de 1808, ordenó la abolición de los derechos feudales, que su hermano José, por cierto, restablecerá cuatro años después En estas condiciones se emprende la reforma que aquí interesa[111].

El 30 de marzo de 1811, el diputado por Valencia Antonio Lloret y Martí propuso reintegrar a la Corona todas las jurisdicciones, civiles y criminales, sin perjuicio de las compensaciones a que hubiere lugar. A partir de ahí, otros diputados solicitaron que fueran restituidas a la Corona las ciudades, villas y lugares que habían sido enajenadas. Ambas propuestas, proyectadas a los dos ámbitos, jurisdiccional y territorial, a los que se aplicaría la abolición, pasaron a la Comisión de Constitución, dándose el caso de que ellas afectaban a algunos diputados nobles, titulares de señoríos, que se comportaron con encomiable grandeza de miras, y por supuesto a los numerosos eclesiásticos que habrían de coadyuvar a la abolición de los señoríos de la Iglesia.

Al iniciarse junio se presenta en las Cortes una representación del estamento nobiliario titulada *Diferentes grados de España y Títulos de Castilla, exponiendo los perjuicios que se seguirán de la abolición de los señoríos jurisdiccionales*, cuyos firmantes, algunos nobles que pretenden actuar en representación de todos, se enfrentan abiertamente a los proyectos de reforma y defienden la persistencia del régimen señorial. Por entonces, se advierten en la Cámara como dos tendencias: una más prudente y acomodaticia, patrocinada por el gallego Alonso y López, que recomendaba que el Consejo de Castilla y el Ministro de Hacienda realizaran una serie de averiguaciones previas, y otra más expeditiva, promovida por el riojano García Herreros, que había retomado la propuesta inicial. Desechada la primera, el propio García Herreros se vio acuciado por la prisa de los demás. El Conde de Toreno interpelaría al presidente así: «Señor, yo, dueño de varios señoríos, pido al Sr. García Herreros que fije las proposiciones que ha indicado, y ruego al Congreso encarecidamente, se digne aprobarlas desde luego».

De primeros de junio a primeros de agosto se sucedieron las deliberaciones, presentando el 5 de este mes García Herreros su propuesta que, entre otras cosas, incluía la incorporación de los señoríos jurisdiccionales, mientras los meramente territoriales habrían de quedar en la clase de los derechos de propiedad particu-

---

[110] *Novísima Recopilación*, ley XIV, título I, libro IV.

[111] Un estudio clásico sobre esta cuestión es el de Salvador de Moxó, *La disolución del régimen señorial en España*, Madrid, 1965. Ver también F. J. Hernández Montalbán, *La abolición de los señoríos en España (1811-1837)*, Madrid, 1999 y la síntesis de E. Galván Rodríguez, «La disolución del régimen señorial», que figura en esta obra (primera parte, cap. IV).

lar. Se consolidaba así el dar distinto trato a los señoríos con o sin jurisdicción, mayoritarios aquéllos pues, teniendo en cuenta que en el Antiguo Régimen fue considerado derecho del señor el juzgar a los hombres asentados en su tierra, y ello tanto por potestad disciplinaria como por los privilegios de inmunidad, el aislamiento de las grandes propiedades respecto al poder central favoreció la extensión de las jurisdicciones privadas y, en consecuencia, de los señoríos jurisdiccionales. Como señaló Hinojosa, «uno de los rasgos característicos de la Edad Media y del Antiguo Régimen es considerar la administración de justicia no como una función que sólo puede y debe ser ejercida por el Poder público, sino como un Derecho útil o granjería, enajenable por el Estado a los particulares»[112]. Existían así señoríos jurisdiccionales, que eran los más, y simples señoríos territoriales o solariegos, que eran los menos, pudiéndose entender por señoríos jurisdiccionales aquellos cuyo titular posee, por compra o donación real, el ejercicio de la justicia civil y criminal (excepto la suprema del rey), lo que se traducía en el nombramiento de jueces y en la percepción de tasas procesales[113].

En el debate las Cortes discutieron, según Toreno, tres puntos distintos: «el de los señoríos jurisdiccionales, el de los derechos y prestaciones anexas a ellos con los privilegios del mismo origen, llamados exclusivos, privativos o prohibitivos, y el de las fincas enajenadas de la corona, ya por compra o recompensa, ya por la sola voluntad de los reyes»[114]. Todo ello, en realidad, se reconducía a estar a favor o en contra de la propuesta de García Herreros. El argumento principal de quienes le apoyaron fue la incompatibilidad entre la jurisdicción señorial y la soberanía nacional, pues en palabras del mismo Toreno, «desde el memorable decreto de 24 de septiembre, en que se declaró la soberanía nacional… cesan de todo punto los señores de distritos particulares: su existencia sería una contradicción manifiesta, un absurdo… En adelante, los españoles no tendrán otro señor que las leyes»[115]. Y el argumento principal de quienes se opusieron fue la defensa del derecho de propiedad, con lo que la abolición de los señoríos, según el clérigo tradicionalista mallorquín Antonio Llaneras, no sólo iba «contra los principios inalterables de toda Constitución justa, sino contra el derecho natural y contra lo más sagrado que hay en la sociedad, que es el derecho de propiedad».

Con esas dos tesis enfrentadas, surge una tercera intermedia del abogado catalán Felipe Aner, quien manifestó que «por lo que mira a los señoríos distingo dos cosas: una el dominio que el señor tiene sobre el territorio del pueblo, y otra

---

[112] *El régimen señorial y la cuestión agraria en Cataluña*, en *Obras*, 3 tomos, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, I (1948), II (1955); III (1974); ref. en II, 33-323; cita en 133.

[113] Moxó, *La disolución del régimen señorial en España*, 22-23.

[114] *Historia*, 789.

[115] Sigo a Galván, «La disolución del régimen señorial», quien detalla otros varios argumentos a favor o en contra de García Herreros. Para los argumentos de la que él llama *corriente inmovilista* y *sector ilustrado*, véase Hernández Montalbán, *La abolición de los señoríos en España*, 90 y ss.

el que se ejerce sobre sus habitantes». En cuanto a éste, como «todo lo que suene a servidumbre, *debe desterrarse»*, no debiéndose tolerar «más dominio ni señorío alguno sobre los españoles que el que ejerza la autoridad soberana». Y en cuanto al dominio territorial, *debe haber la competente reforma*, es decir, proceder a la incorporación mediante compra o indemnización. Esta vía de ceder en lo jurisdiccional y mantener la cuestión de principios en la propiedad territorial, se abre camino en la comisión entre los diputados conservadores, pasando la propuesta a fines de julio al pleno de las Cortes, donde, sometida a breve debate, desemboca en el decreto abolitorio[116].

El Decreto de 6 de agosto de 1811 consta de catorce artículos, de los que tienen especial relevancia el primero y el quinto. El primero dice así: «Desde ahora quedan incorporados a la nación todos los señoríos jurisdiccionales, de cualquier clase y condición que sean». Y el quinto: «Los señoríos territoriales y solariegos quedan desde ahora en la clase de los demás derechos de propiedad particular, si no son de aquellos que, por su naturaleza, deban incorporarse a la Nación, o de los en que no se hayan cumplido las condiciones con que se concedieron, lo que resultará de los títulos de adquisición». Otros artículos intentan borrar todos los vestigios del vasallaje y, en consecuencia, del denostado régimen feudal. Así se decreta la abolición de «los dictados de vasallo y vasallaje» (art. 4), y de los «privilegios llamados exclusivos, privativos y prohibitivos, que tengan el mismo origen de señorío» (art. 7), prohibiéndose que nadie se llame «señor de vasallos» o ejerza jurisdicción (art. 14). Otros artículos (8 a 12) reconocen la obligación por parte del Estado de pagos e indemnizaciones.

En resumen, como señaló Moxó, la normativa abolicionista cumplió un triple fin: suprimir lo jurisdiccional; recortar lo tributario, y respetar lo territorial. En todo caso, ya en la práctica, las dificultades de interpretación del decreto de 6 de agosto, que pretendía regular situaciones muy distintas y complejas, llevaron a diversos conflictos que habrían de sustanciarse en vía judicial[117], y también a la necesidad de aclarar confusiones, como las derivadas de la pretensión de mantener incólumes señoríos arguyendo que no eran de los incorporables a la nación. Esa tarea de clarificación la llevó a cabo una ley de 3 de mayo de 1823, la cual, por ejemplo, para preservar un señorío como no incorporable, exigió algo tan elemental como la presentación del título de propiedad.

Señalemos en fin que el espíritu igualitario de Cádiz, demoledor de los privilegios nobiliarios, se manifestó también en el decreto de 17 de agosto de 1811, dirigido al Consejo de Regencia, que suprimió la exigencia de pruebas de nobleza para el ingreso en el Ejército y la Marina. Trató así ese decreto de la «libre admi-

---

[116] *Decreto núm. 83 de las Cortes de* Cádiz, 6 de agosto de 1811. En *Colección de los Decretos de las Cortes*, I, 193-196.

[117] Véase el epígrafe «la vía judicial como inicio de la confrontación interpretativa» del citado libro de Hernández Montalbán, *La abolición*, 148-157.

sión de todos los hijos de españoles honrados en los Colegios militares de mar y tierra, y en las plazas de cadetes de todos los cuerpos del Exército, y en la Marina, sin el requisito de pruebas de nobleza». El decreto ponderaba en su parte introductoria el aprecio que merecen *los heroicos esfuerzos que los españoles de todas clases han hecho y hacen de todos modos en las críticas actuales circunstancias de la patria contra sus iniquos opresores*, disponiendo a continuación que en los Colegios y Academias de mar y tierra, *sean admitidos los españoles de familias honradas*, manteniéndose en el ingreso en los cuerpos los requisitos al uso, excepto las pruebas de nobleza.

De esta suerte, cuando se redacta la Constitución, la nobleza ha sufrido el doble embate de la abolición del régimen señorial y de la supresión del acceso privilegiado al Ejército y la Marina. Por si fuera poco, la propia Constitución canonizará ese espíritu igualitario al establecer en sus artículos 8 y 339 la obligación de todo español de contribuir, sin distinción alguna, al sostenimiento del Estado; en el 361, la obligación general del servicio militar, y en el 248 la unidad de fuero en lo civil y criminal, prohibiendo además al rey, en el 172, la concesión de cualquier privilegio[118]. Despojada de los señoríos, y de privilegios financieros, judiciales y militares, la nobleza quedó convertida en algo meramente honorífico.

D) **La Constitución de 1812**

1. *La Comisión de Constitución y el debate*

Nada más iniciarse las Cortes aparecieron comentarios en la prensa gaditana sobre la conveniencia de realizar una Constitución. El primero, probablemente, fue de *El Conciso*, que en su número de 28 de septiembre de 1810 proponía elaborar un «código de leyes que contenga el torrente del despotismo y forme costumbres puras y liberales»[119]. Esta insinuación, con claro contenido político, dado que el *despotismo*, en la literatura reformista de entonces, venía a representar el estilo de gobierno de la monarquía absoluta de Austrias y Borbones[120], habría de convertirse enseguida en algo de lo que se hablara de forma clara y sin ambages en los medios de la opinión pública y, por supuesto, en las Cortes.

En el seno de la asamblea, el punto de arranque puede situarse en cierto escrito que Pedro Cevallos, enviado por la Junta Central a Londres, remitió desde la capital inglesa instando a las Cortes a que elaboraran una nueva Constitución. De ese texto de Cevallos, en el que manifestó «lo conducente que será formar la

---

118 J. Salazar y Acha, «La supresión de los privilegios nobiliarios», en la presente obra (primera parte, cap. IV).

119 Vélez, *Apología del Altar y del Trono*, II, 76.

120 Véase el epígrafe «Gobierno ministerial y despotismo ministerial» de mi *Estudio Introductorio* a la edición de la *Teoría de las Cortes* de Martínez Marina (I, CXIII-CXV).

Constitución del Reino» se dio cuenta en la sesión de 7 de diciembre[121]. El 8, Mejía Lequerica, de modo incidental y cuando se estaba discutiendo otra cosa, propuso que los diputados declarasen que «no se separarán sin haber hecho una Constitución», provocando un debate en el que se declaró que «la nueva Constitución que debía formarse... era uno de los principales objetivos de las Cortes». Y el día 9, Oliveros presentó una proposición, que fue aprobada, para que se nombrase la Comisión que propusiera un proyecto de Constitución política de la Monarquía. Esta Comisión se constituyó el 23 de diciembre y de ella formaban parte diez diputados españoles (Argüelles, Valiente, Ric, Gutiérrez de la Huerta, Pérez de Castro, Cañedo, Espiga, Oliveros, Muñoz Torrero y Rodríguez de la Bárcena) y tres americanos (Morales Duárez, Fernández de Leyva y Antonio Joaquín Pérez), a los que se añadieron enseguida otros dos americanos más, Jáuregui y Mendiola, representantes de Cuba y México. Con ello, la Comisión quedó compuesta por quince diputados, de los que un tercio eran de ultramar[122].

La Comisión presentó a las Cortes el 4 de enero de 1811 la minuta de un decreto instando a los ciudadanos a colaborar en la obra de la Constitución; decreto que fue aprobado ese mismo día. En la primera sesión de la Comisión, el 2 de marzo, aparte de elegir presidente a Muñoz Torrero, y secretarios al diplomático Pérez de Castro y al jurista burgalés Gutiérrez de la Huerta, acordaron «que se convidaría por la comisión a algunos sujetos instruidos que designase de fuera de ella y de las Cortes, que admitiesen a sus conferencias para ilustrarla con sus conocimientos». Se previó también que el número de estos expertos invitados a colaborar sería entre tres y cinco, pese a lo cual sólo fue convocado uno, Antonio Ranz Romanillos, hombre de opiniones cambiantes, acomodaticio y de confusos antecedentes, según antes comenté[123] Ranz debía tener ya más o menos bosquejado un proyecto de Constitución, pues el 6 de marzo la Comisión decidió que el secretario Pérez de Castro «practicara la diligencia de recoger de mano de don Antonio Ranz Romanillos el proyecto de Constitución que se sabe conserva en su poder, trabajado sobre ciertas bases que adoptó la comisión creada para este

---

[121] P. Cevallos, *Política peculiar de Buonaparte*, Cádiz, 1812, 39-40.

[122] Las *Actas de la Comisión de Constitución* fueron publicadas, con un Estudio preliminar, por María Cristina Diz-Lois (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976). De esta obra, que figura bajo la rúbrica del Seminario de Historia Moderna de la Universidad de Navarra, figura como coordinador Federico Suárez. Sigo aquí el citado Estudio preliminar, y, en general, la obra independiente de F. Suárez, *Las Cortes de Cádiz*, Rialp, Madrid, 1982.

[123] Le Brun nos dejó el siguiente retrato suyo que no precisa comentarios: «Liberal vaciado sobre un fondo de servilismo que ya no parecía ni lo uno ni lo otro, sino un embrión que estaba siempre esperando circunstancias que lo hiciesen lo que había de ser: Hubiera sido eternamente liberal si eternamente hubiera habido libertad sin riesgos y con provecho; y hubiera sido también eternamente Musulmán si en lugar de Constitución se hubiera formado por las Cortes, sin peligro de faltar después nunca, un alcorán para la España, y aun hubiera tomado parte en su formación. Era consejero, pero consejero, que no se casaba con la consejería, ni con el servilismo, si se podía hacer fortuna por otro rumbo, fuese por el de las cortes, o el de Napoleón» (*Retratos políticos*, 237).

objeto por la Junta Central, cuyo trabajo deberá tener a la vista la actual comisión de Constitución con la posible brevedad». El 20 de ese mismo mes, Ranz asistió a la reunión y leyó lo que tenía preparado, a lo que siguieron otras varias sesiones, de forma que en julio estaban redactados los tres primeros títulos. Tras otras varias reuniones, a mediados de noviembre se terminó de discutir el proyecto, dedicándose las sesiones siguientes a diversas correcciones y retoques, o también a la reconsideración de algunos asuntos de mayor importancia.

¿En qué medida –cabe preguntarse– fue el proyecto de Constitución obra conjunta de la Comisión bajo la batuta de Muñoz Torrero, o este órgano se limitó a corregir, completar y matizar la principal aportación de Ranz Romanillos? No lo sabemos. Fernández Martín cree que la lectura de las actas «pone de manifiesto la escasa parte que el Sr. Ranz Romanillos tuvo en su redacción, erróneamente atribuida en su totalidad por algunos al Sr. D. Diego Muñoz Torrero»[124]. Para Diz-Lois, sin embargo, debió ser más verdad lo segundo, pues las propias actas hablan a veces del «proyecto de Constitución del señor Romanillos», como documento principal y base del debate; no apareciendo el tal proyecto de Ranz como una ayuda sino como «la base sobre la cual iniciar los trabajos y sin la cual (*los miembros de la comisión*) no se atrevieron a dar un paso»[125].

Desde un punto de vista procedimental, la Comisión no aguardó a finalizar el examen del proyecto para presentarlo al pleno de las Cortes, sino que, quizás por sentirse urgida por los que la acusaban de lentitud, adelantó primero una parte y luego presentó el resto. A este hecho, y a la autonomía con que la Comisión actuó, se refirió Argüelles años después:

> «La comisión de constitución, deseosa de quitar todo pretexto a los que la culpaban de lentitud en sus trabajos, presentó al fin, según lo había ofrecido, las dos primeras partes de su proyecto. Las Cortes, al confiarle tan delicado encargo, no le señalaron el camino que debía seguir en sus tareas, ni menos le dieron ninguna regla clara, ningún principio determinado y específico que le sirviese de guía. La resolución y mandato de formar un proyecto de ley fundamental de la monarquía fue toda la instrucción que recibió, lo demás se dejó totalmente a su juicio y a su discernimiento»[126].

En teoría el texto de la Comisión debiera ser un preámbulo de cara al gran debate plenario, pero en realidad ese debate había tenido lugar en la propia Comisión, pues el trabajo de ella fue decisivo dado el número de artículos que se aprobaron en el pleno sin debate o sin enmiendas. Hubo así capítulos y títulos enteros que fueron dados por buenos sin discusión ninguna[127].

---

[124] *Derecho parlamentario español*, II, 299.

[125] Estudio preliminar, 53-54.

[126] *Examen histórico de la Reforma Constitucional de España*, II, 47.

[127] Artola, «Estudio Preliminar» a *La Constitución de 1812*, cit, 63, y, en general el epígrafe «El debate en Cortes».

El 25 de agosto de 1811 comenzó en las Cortes la discusión del proyecto que había sido presentado una semana antes. Ramón Giraldo, diputado por La Mancha y entonces presidente, inició la sesión con un grandilocuente discurso que empezaba así:

> «Señor: Ha llegado felizmente el deseado día en que vamos a ocuparnos en el más grande y principal objeto de nuestra misión. Hoy se empieza a discutir el proyecto formado para el arreglo y mejora de la Constitución política de la Nación Española, y vamos a poner la primera piedra del magnífico edificio que ha de servir para salvar a nuestra afligida patria y hacer la felicidad de la nación entera, abriéndonos un nuevo camino de gloria.»

Y que, con una velada alusión a la Constitución de Bayona, concluía de esta forma:

> «Empecemos, pues, la grande obra para que el mundo entero y la posteridad vean siempre que estaba reservada sólo a los españoles mejorar y arreglar su Constitución.»

No vamos a referirnos, desde luego, al debate pormenorizado –si lo hubo– de los títulos, capítulos y artículos de la Constitución. Simplemente destacar algunos aspectos del debate plenario, comenzando por la relativa precipitación con que se presentó el texto, lo que originó protestas de algunos diputados (Creus y Alonso Cañedo). Y otras dos características más[128]. La primera, habitual en cualquier asamblea parlamentaria, la heterogénea contribución de los diputados al debate, o el desfase entre los parlamentarios locuaces y activos, y los pasivos que permanecieron casi siempre en silencio. La segunda, muy rara en cambio, fue que no siempre las controversias más arduas correspondieron a temas importantes o conflictivos, sino en ocasiones a los que hoy parecen de menor cuantía, despachándose en cambio de manera rutinaria otros que ahora se nos antojan fundamentales.. Como ha escrito Artola, «lo más sorprendente es que una selección de los artículos que hoy consideramos más significativos por sus consecuencias políticas no fueron objeto de debate o éste fue muy corto». Una regla en cierto sentido inversa a lo que observaremos en el debate sobre la abolición de la Inquisición: tema del máximo interés, seguido con apasionamiento y máxima atención.

2. *Estructura y contenido*

La Constitución consta de diez títulos y 384 artículos y aparece precedida por un extenso *Discurso Preliminar*[129]. La idea de este Discurso surgió en la Comisión cuando ya se habían redactado los primeros títulos. Así, el 22 de julio, «reconociendo la Comisión que debe acompañar al proyecto de Constitución un discurso

[128] Han sido advertidas por Artola en el mismo «Estudio Preliminar», 63-64.

[129] Puede verse en Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, II, 664-726.

o preámbulo razonado que sea digno de tan importante obra, acordó que dos de sus vocales se encargarían de formarlo, y el señor presidente nombró a los señores Espiga y Argüelles, que quedaron en ello». La autoría del texto ha sido tradicionalmente atribuida a Argüelles, pero hay razones de peso para suponer que fue obra común, de ambos diputados. Entre ellas está el hecho de que Argüelles nunca reivindicó el *Discurso* como algo propio, e incluso su discrepancia posterior con algunas de las afirmaciones contenidas en él[130].

El *Discurso Preliminar* constituye una explicación del espíritu de la Constitución, y también una justificación, al hilo del articulado, de su contenido y de las reformas que introduce. A tal efecto conviene subrayar aquí lo relativo al núcleo del espíritu constitucional, es decir, a la defensa que la Comisión hace de que la carta magna no trata de introducir algo nuevo, sino de enlazar con la vieja tradición jurídica española. Es lo que el *Discurso* asegura en su introducción:

> «Señor: La Comisión encargada por las Cortes de extender un proyecto de Constitución para la Nación española, llena de timidez y desconfianza presenta a V. M. el fruto de su trabajo…
>
> Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española.»

Semejante afirmación, referida a un texto que despoja al rey de la soberanía para entregarla al pueblo; instituye la división de poderes y organiza unas Cortes al margen de la representación estamental al uso durante siglos, resulta sencillamente inaceptable. Sin embargo no debió ser sólo cuestión de estrategia para generar confianza, es decir, de presentar a la Constitución (ante el ejemplo de lo sucedido en Francia pocos años antes) como algo no rupturista ni revolucionario a fin de no generar recelos, sino también cuestión de la mentalidad de algunos diputados e ideólogos de la época, que creían efectivamente en las libertades medievales y que las antiguas Cortes de esa época habían sido un órgano de expresión popular y habían limitado el poder del rey, sucediendo luego que esa libertad habría sido sojuzgada por el despotismo de la monarquía absoluta. Y así un hombre tan ilustrado como Argüelles, al rememorar aquello desde Londres muchos años después, cuando ya no había razón para simular nada, aseguraba que en la Constitución «se acertó a comprender en diez breves títulos los principios fundamentales, no solo de un gobierno moderado y justo, sino los que constituyeron verdaderamente la monarquía de España». Y proseguía así:

> «Estos principios existen auténticamente en los códigos, fueros y privilegios que componen la legislación y jurisprudencia nacional, en los que siempre han existido antes y después del dominio de los árabes. A ellos se

[130] G. Martínez Díez, «Viejo y nuevo orden político. El Discurso Preliminar de nuestra primera Constitución», en la segunda parte, cap. II, A, de esta obra.

> refieren los monumentos históricos más respetables y más dignos de veneración; las tradiciones y memorias de aquellas dos eras»[131].

Parece claro que el ideólogo principal de semejante interpretación (sin descartar del todo a otros como Capmany), fue don Francisco Martínez Marina, quien, según vimos, había estado al tanto del movimiento reformista desde su actuación tiempo atrás como asesor de Jovellanos. Y con independencia de su *Ensayo histórico-crítico*, que vio la luz en 1808, hay en concreto que remitirse ahora a la *Teoría de las Cortes*, porque esta obra, aun publicada después de la Constitución, fue elaborada al mismo tiempo que ella. Así si el *Discurso Preliminar* de la Constitución se comenzó a escribir a fines de julio de 1811, los veinte primeros capítulos de la *Teoría* (que, por cierto, también tendrá su *Discurso Preliminar*, aunque escrito después) habían sido ya leídos por su autor en la Academia de la Historia en el mes de marzo del mismo año[132].

La Constitución consta de diez títulos y 384 artículos. Desde el punto de vista formal resulta llamativa la asimetría de títulos y capítulos, y muy especialmente la insólita extensión del título III, *De las Cortes*, con respecto a los demás, Es decir, la desproporcionada atención que las Cortes se dedicaron a sí mismas. Ese título III, en concreto, consta de once capítulos, mientras otros tres títulos (el VII, *De las contribuciones*; el IX, *De la Instrucción pública*; y el X, *De la observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella*) tienen un capítulo único. Tan marcada asimetría repercute también en la distribución del articulado, en el que contrastan los 141 artículos del título III, o los 74 del título IV *(Del Rey)*, con los 9 artículos del título I *(De la Nación española y de los españoles)* o los 6 del título IX.

En cuanto al contenido, el título I dedica su primer capítulo a la *nación española* (definida como «la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios»), y el segundo a *los españoles*, apareciendo en el artículo 5 como tales los «hombres libres» y «los libertos desde que adquieran la libertad», lo que nos recuerda el capital tema de la esclavitud que en Cádiz, a pesar de algunos intentos, no se supo o no se pudo afrontar[133]. El título II mezcla temas heterogéneos, pues des-

---

[131] *Examen histórico de la Reforma Constitucional de España*, II, 51. Recordemos que esta obra fue publicada en Londres en 1835.

[132] Véase mi *Estudio Introductorio* a esa obra, cit., I, CI-CII.

[133] Frente a algunas declaraciones ambiguas, como la del diputado suplente por Caracas, Esteban Palacios (quien afirmó, tratando de la supresión de la esclavitud,: «lo apruebo como amante de la Humanidad, pero como amante del orden público, lo repruebo»), o del propio Argüelles (partidario de la abolición del tráfico de esclavos, pero aclarando que «no se trataba de manumitir los esclavos de las posesiones de América»), el más decidido defensor de la abolición de la esclavitud fue el diputado por Nueva España, José Guridi Alcocer, quien el 25 de marzo de 1811 llegaría a plantear ocho proposiciones abolicionistas que ni siquiera pasaron al *Diario de Sesiones* y que conocemos indirectamente por otro diputado americano, Mejía Lequerica (García León, *En torno a las Cortes de Cádiz*, 165-174).

cribe el territorio *de las Españas*, hace referencia al gobierno y a los ciudadanos, y trata de la religión dando cabida al famoso artículo 12, en el que se consagra la fórmula del Estado confesional, lo que era entonces más o menos comprensible, pero con una radicalidad a todas luces innecesaria (prohibición expresa del ejercicio de cualquier religión que no fuera la católica, *única verdadera*). El título III es el dedicado a las Cortes –modo de formarse, juntas electorales, celebración, etc.–, excesivamente largo, según hemos dicho, pero además prolijo, árido y reiterativo. El IV trata en teoría del rey, pero incluye en sus dos últimos capítulos (el VI y el VII) lo relativo a la Administración Central: los Secretarios del Despacho (donde se mantiene el esquema de siete ministros, ya conocido en el siglo XVIII), y Consejo de Estado. El título V está dedicado a los tribunales y la administración de justicia. El sexto, calificado por Martínez María en su *Teoría de las Cortes* de «excelente», trata de la administración territorial y local, diseñando el nuevo modelo del *municipio constitucional* (con los dos parámetros antitéticos de libre elección de los magistrados e imposición del jefe político como presidente[134]) y de las provincias y diputaciones provinciales. El título VII trata de las contribuciones, sentando el principio de la obligación impositiva general, mientras el VIII está destinado al ejército y las milicias, y el IX a la instrucción pública en escuelas y universidades, con el añadido, según ya dijimos, del artículo 371 sobre la libertad de imprenta. El X, en fin, trata de la observancia de la Constitución y de su reforma, que en ningún caso podrá plantearse antes de los ocho años de su promulgación.

En el texto constitucional en su conjunto quedan reconocidos de forma dispersa los derechos individuales de los súbditos, la igualdad jurídica, inviolabilidad de domicilio, libertad de imprenta para expresar ideas políticas, educación, sufragio y una serie de garantías penales y procesales. Digamos, en fin, que por su peso ideológico y construcción técnica, la Constitución de Cádiz puede ser comparada sin demérito con la norteamericana de 1787 o la francesa de 1791. A salvo de determinados preceptos utópicos o imprecisos, fruto de un sentido taumatúrgico de la panacea liberal, como los que establecen la obligación de que los españoles sean «justos y benéficos» (art. 6) o fijan como objeto del gobierno «la felicidad de la nación» (art. 13)[135], los 384 artículos forman un conjunto bien trabado en orden a la pretensión de racionalizar el poder.

---

[134] J. A. Escudero «Los orígenes del municipio constitucional», en el *Homenaje al Profesor Don Pablo Lucas Verdú. Estudios de Deusto*, vol. 51/1 (enero-junio 2003), 155-168.

[135] La *felicidad* de los súbditos, como objetivo político, era un concepto heredado de la filosofía política de la Ilustración. El Estado debía intentar lo que expresaba una célebre máxima recogida por Bentham: «La mayor felicidad del mayor numero (*de personas*)»: «the greatest happiness of the greatest number»; o, según se divulgó en el mundo germánico, «das grösstmögliche Glück der grösstmöglichen Zahl». Véase al respecto el epígrafe «La *felicidad* de los súbditos como *razón de Estado*» en el capítulo «Ilustración y Administración pública» de mi libro *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 2 tomos, 2.ª ed., Madrid, 2001; en I, 618-621.

3. *Promulgación de la Constitución: eco e influencia*

Según el *Diario de Sesiones*, el 19 de marzo de 1812, tras la lectura del acta del día anterior, tuvo lugar el juramento de la Constitución con la siguiente fórmula: «¿Jurais guardar la Constitución política de la Monarquía española que estas Cortes generales y extraordinarias han decretado y sancionado? En primer lugar, y tras el presidente, juraron de dos en dos los diputados, y a continuación la Regencia, que acudió allí acompañada de autoridades nacionales y extranjeras. Concluido el juramento, el presidente de las Cortes (el entonces obispo de Mallorca) pronunció un discurso que, tras las rituales expresiones de satisfacción y complacencia, resumía de esta forma los beneficios que la Constitución aportaba:

> «Congregadas estas Cortes generales y extraordinarias después de vencido el inmenso cúmulo de obstáculos que ofrecía la triste situación de la Patria, se dedicaron con particular esmero a formar la Constitución política de la Monarquía española, y al cabo de grandes fatigas y tareas, tuvieron la satisfacción de sancionarla en la forma que se leyó ayer en sesión pública, y ha visto la Regencia del reino por el original firmado que se le remitió en el mismo día...
>
> En esta gran Carta se halla asegurado del modo más firme el ejercicio de la religión católica apostólica romana, única verdadera, y prohibido el uso de cualquiera otra; se han marcado y puesto en salvo los derechos imprescriptibles de la Nación y de todos los españoles de ambos mundos; se ha continuado el gobierno monárquico en la persona del mismo Sr. Rey D. Fernando VII de Borbón y sus legítimos sucesores, y por último, se han adoptado las precauciones oportunas para evitar a la Nación y a todos los individuos que forman esta gran sociedad el verse otra vez sumergidos en las tristes desgracias a que los ha conducido la arbitrariedad y tiranía. Puesta en ejecución esta ley fundamental, la religión y sus ministros serán respetados; el Rey gozará de los derechos que le competen como Monarca; la Nación conservará ilesos los suyos, y ningún español podrá jamás ser atropellado en su persona ni propiedades.»

A continuación, el presidente de las Cortes, en tono un tanto intimidatorio y a modo de amonestación, recordó a la Regencia sus obligaciones, siendo contestado por el presidente de ella con otro discurso que concluía con melifluas palabras:

> «La Regencia, Señor,... velará con el celo más ardiente en la parte que la toque, que el pueblo español en ambos hemisferios, reconciliado dulcemente con el ósculo de la paz, se conserve en ella, y repose, cogiendo tranquilo los frutos que ella le ofrece bajo su sombra.»

De la jura de la Constitución se hizo amplio eco la prensa europea. En Inglaterra, *The Times*, en la sección *Spanish Papers*, refería en su número de 31 de marzo que las Cortes habían realizado en Cádiz una Constitución que traería

la felicidad de todos los españoles[136], y el 9 de abril daba cumplida cuenta de los actos del 19 de marzo: del juramento y los discursos de los presidentes de las Cortes y de la Regencia, así como de la marcha ulterior hacia la iglesia de los Carmelitas para rezar allí el *Te Deum.* La crónica, que no olvida subrayar la presencia del embajador inglés, intercalaba comentarios muy elogiosos sobre el *augusto Congreso*, constituido en *depositario de la confianza de la nación española,* convirtiéndose así la noticia periodística, entre adjetivos y alabanzas, en una especie de reseña patriótica de la *magnánima nación*[137]*.* El mismo 9 de abril, *The Morning Post*, en varias columnas, daba cuenta del juramento de la Constitución y ceremonias subsiguientes, refiriéndose también a la tantas veces mencionada «grande obra» *(great work),* llevada a cabo en Cádiz[138]*.* Estos diarios solían adjuntar los artículos o capítulos más significativos de la Constitución, subrayando a menudo la amistad anglo-española o la importancia de la trilogía España-Inglaterra-Portugal[139]*.*

Algo parecido cabe advertir en la prensa de otros países (por ejemplo, Austria y Francia), que se hacían eco también de noticias menores procedentes de Cádiz, tales como la salida de la ciudad de tribunales y empleados[140] o las conmemoraciones cortesanas[141]*.* Singular atención mereció la promulgación de la Constitución en la prensa portuguesa, y así la *Gazeta de Lisboa*, tras relatar la ceremonia del

[136] «The General and Extraordinary Cortes, after giving to the Spaniards of both hemispheres, a constitution which will produce the happiness of all…», etc.

[137] Véanse, por ejemplo, los siguientes párrafos: «The presence of the august Congress, the depositary od the confidence of the Spanish nation, that of the Government charged with securing its independence, and preparing the future prosperity and splendour of Spain, the assemblage of so many persons illustrious for dignity and services, their love of country, their sacrifices in its behalf, their intelligence and virtue; the extraordinary concours and exultation of the people; the decorations of the houses; the peals of bells, the firing of artillery, and the military music; the recollection of the remarkable events which produced, and have brought to this point, our glorious revolution; the perspective of the labours, of the dangers, and finally, of the triumphs which await us; here, a magnanimous nation giving itself up to celings of the purest patriotism all these circumstances and considerations united, produced a sublime whole, a magnificent picture which filled the mind, and can be more easily conceived thas described»*.*

[138] La crónica de este diario, titulada *The new Constitution*, comienza así: «Cadiz. March 20. According to the resolution previously passed by the General Cortes of the Kingdom, all the Deputies met yesterday, at nine in the morning, in the may of the Congress, to swear to the Constitution; and the public Session being opened, one of the Secretaries read the formula of the oath», etc. Sigue la fórmula, el juramento y la alocución del presidente de las Cortes.

[139] Por ejemplo *The Times* en su número de 15-V-1812: «The unión of the army and of the people, the intermixture of the Spanish troups with the English and Portuguese, and the cordial demonstrations of fraternal joy displayed by the three nations together presented a scene as magnificent as affecting, and calculated to excite the deepest sensibility and patriotism».

[140] *Wiener Zeitung* de 25-IX-1811: «Die Cortes zu Cadiz haben befohlen, dass die Gerichtshöfe und alle Beamte, welche nicht schlechterdings nothwendig wären, Cadiz verlassen sollten»*.*

[141] El n.º 98 de *Le Moniteur Universel*, del martes 7 de abril de 1812, se refiere a ello: «Des salves d'artillerie ont annoncé hier, dès la pointe du jour, l'anniversaire de S. M.», etc. Y, el mismo día, el *Journal de Paris:* «L'anniversaire de S. M. a été célébré hier avec solennité»*.*

juramento[142], saluda ese *día memorable* «como o primeiro tanbem da liberdade política da Naçao Española, formara huma des épocas mais assignaladas, e illustres dos seus Annaes».

Las Cortes trasladaron a la Regencia, para su impresión y publicación, un ejemplar de la Constitución firmada por los diputados, que el ejecutivo remitió luego «a todos los Tribunales, Justicias, Gefes, Gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas». Por otra parte, un decreto de la Regencia, de 2 de mayo, dispuso las solemnidades con las que la Constitución debía ser acogida y jurada en los lugares y pueblos de la monarquía: lectura en un paraje público, con el ayuntamiento, alcaldes o jueces, acompañada de repique de campanas y salvas de artillería; y misa solemne en el primer día festivo, con otra lectura del texto durante la ceremonia, predicación del párroco, juramento por los vecinos y *Te Deum* final. Una mezcla, en fin, de lo profano con lo religioso, terreno éste donde la Regencia parece actuar también como una autoridad. El juramento de la Constitución habría de tener lugar además en las otras importantes instituciones civiles (universidades), eclesiásticas (catedrales, comunidades religiosas) y militares. Difícil es imaginar una celebración más pretenciosa, que alcanzó por supuesto a los territorios americanos[143], y manifiesta en los diversos ámbitos de la sociedad. Las Cortes, en fin, dirigieron a la nación un manifiesto el 28 de agosto, el cual, tras insistir de nuevo en los objetivos antirrevolucionarios y en que las Cortes se habían propuesto desde un principio asegurar «la libertad política y civil de la Nación, *restableciendo en todo su vigor las leyes e instituciones de vuestros mayores*», concluía solemnemente así:

> «Españoles todos de ambos mundos: mirad con respeto y veneración el sagrado depósito de vuestros derechos. Colocadle, si os es posible, en vuestro corazón para hacer así vuestra existencia inseparable de su observancia; no olvideis que solo podreis consideraros libres mientras subsista obedecido y respetado. Hasta aquí habeis peleado, sufrido peregrinaciones, incendios, muertes, violencias inauditas por vengar el ultraje hecho a toda la Nación y a la sagrada persona de vuestro Rey. En adelante combatireis por establecer y conservar vuestro inocente y deseado Monarca. Su augusto nombre, consignado en las páginas de tan sagrado Código, será todavía más afortunado

[142] N.º 78 de 3-IV-1812: «Conforme as determinaçoes antecedentes das Cortes geraes do Reino, hontem, justamente ás 9 horas da manhá, se reunirao todos os Deputados, sem excepçao alguna, no sallao do Congresso para jurar a Constituiçao.

A presença do Augusto Congresso, depositario da confiança dos Povos, e arbitro dos destinos da heroica Naçao Hespanhola; a do Governo encarregado de segurar a independencia da Naçao, conseguir a liberdade do seu Monarca captivo, e preparar a prosperidade e esplendor da España para o futuro».

[143] La Constitución fue remitida a las autoridades americanas para que fuera publicada y jurada, ordenándose las correspondientes celebraciones. He hecho referencia al caso de Cuba en mi trabajo «El Archivo Nacional de Cuba y los ecos de la Constitución de Cádiz», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXVII (2007), 555-561.

> que el de sus gloriosos ascendientes, y el imperio de la ley y de la justicia, señalando su reinado entre todos los que le hayan precedido, servirá de modelo a sus ilustres sucesores» [144].

Entusiasmo de los políticos liberales, pues, pero quizás también falta de mesura. Justos eran los elogios, desde luego, pero semejante visión de la Constitución como panacea universal resultaba atosigante y excesiva. Y no digamos nada, a tenor de lo que sucedió después, de la presentación de Fernando VII como *modelo* de futuros reyes de España. Por lo demás, la aplicación y vigencia de tan celebrada Constitución fue mucho más breve de lo que sus promotores pudieron suponer: algo más de veinticinco meses entonces (19-III-1812 a 4-V-1814); los tres años del Trienio Constitucional, y, en el reinado de Isabel II, los diez meses que van del Motín de la Granja (12-VIII-1836) a la promulgación de la Constitución de 1837 (18 de junio). La otra cara de la moneda, frente al entusiasmo de los apologistas de la Constitución de Cádiz, y en razón precisamente de su precaria vigencia, la encontramos en lo que escribió cierto político, Victoriano de Encima y Piedra, al decretarse la aplicación de la Constitución por tercera vez:

> «Tómese la Constitución del año 1812 por donde se quiera y no se verá más que disonancia y un germen perpetuo de pugna, de celos y rivalidad entre los poderes y autoridades del Estado. Dos veces se ha ensayado en el espacio de veinticuatro años y en ambos no ha hecho más que trastornar el orden público y reducirnos a la situación más deplorable. Ahora se pone a prueba por tercera vez, y con enmiendas o sin ellas producirá el mismo resultado, porque es una de aquellas cosas que no admiten más composición que el abandono» [145].

Con virtudes y defectos, justo es reconocer la enorme trascendencia de la Constitución y su papel de agente decisivo en la transición del Antiguo Régimen al Estado contemporáneo. Más allá de valoraciones técnicas, el texto supondrá una profunda renovación política, dando lugar a un mito, el *mito de Cádiz*, que habrá de proyectarse a lo largo del siglo XIX, y al cual quizás contribuyó la propia frustración de una Constitución tan exaltada como de aplicación tan desigual y quebradiza [146]. Su influencia, en todo caso, fue notable. Traducida pronto a las lenguas importantes de Occidente, su mayor notoriedad se hizo sentir a raíz del impacto que produjo en Europa la revolución española de 1820. Con el pronunciamiento de Riego, la Constitución gaditana se convirtió en algo así como en el texto programático del liberalismo continental. Especial importancia tuvo en

---

[144] El Manifiesto de 28 de agosto, en FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, II, 792-800.

[145] *De los sucesos del Real Sitio de San Ildefonso o la Granja a fines del año 1833*, Madrid, 1837, 204.

[146] L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del Constitucionalismo español (1808-1936)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, 100.

Portugal, donde inspiró la Constitución de 1822, y en Italia, donde por ejemplo la revolución piamontesa de 1821 llegó a mezclar las aclamaciones a su país con las dirigidas a «la Constitución de España». El eco de ella en América fue inmediato y duradero. Informó en buena medida los estatutos y constituciones de algunos países –como la del Perú de 1823– tras haber sido quizás ella misma estímulo y fermento de la ideología independentista, por lo que ha llegado a merecer la calificación de «instrumento político nocivo para los intereses de España»[147].

E) La última gran reforma de 1813: abolición de la Inquisición

El tramo final de la historia de la Inquisición en España –trescientos cincuenta y seis años; del 1 de noviembre de 1478 al 15 de julio de 1834– coincide con el último tercio del siglo XVIII y el primero del XIX, y refleja a una institución, antes todopoderosa y ahora decadente, preocupada casi en exclusiva por la censura de libros, los problemas del jansenismo y la persecución de la masonería. En ese tramo postrero, la parte central coincide con la celebración de las Cortes de Cádiz, las cuales, tras enconado debate, abolirán la Inquisición en 1813. Ahora bien, antes y después de esta fecha hay otras dos etapas dignas de interés: la previa y preparatoria, en la que se ensaya esa medida que incluso Napoleón lleva a la práctica, y la subsiguiente, en la que los vaivenes absolutistas y liberales restablecen y vuelven a suprimir el Santo Oficio, hasta la extinción definitiva en 1834[148].

Tras una historia agitada en los últimos años del siglo XVIII, en la que el jurista e historiador Juan Antonio Llorente llegó a anotar diez conatos de supresión[149], el primero de los tres proyectos de la Constitución de Bayona contenía un artículo, el 48, que escuetamente dispuso: «La Inquisición es abolida». Ese artículo, sin embargo, desapareció de los dos proyectos siguientes y, en consecuencia, no pasó al texto de la Constitución. Aquel mismo año 1808, y pese a que la Inquisición no había recibido mal a las tropas francesas, calificando el levantamiento del 2 de mayo de *alboroto escandaloso del bajo puebl*o, Napoleón adoptó una actitud beligerante y contraria, dictando un decreto el 4 de diciembre por el que suprimía el tribunal como atentatorio a la soberanía.

En la España de obediencia francesa queda, pues, de hecho suprimida la Inquisición, aunque teóricamente resulte dudosa la validez de la disposición abo-

---

147 D. C. Stoetzer, «La Constitución de Cádiz en la América española», en *Revista de Estudios Políticos*, 126 (1962), 641-663.

148 He estudiado todo este proceso en dos artículos, que recojo o resumo aquí: «La abolición de la Inquisición española», en *Estudios sobre la Inquisición*, Marcial Pons, 2005, 349-438, y «Las Cortes de Cádiz y la supresión de la Inquisición: antecedentes y consecuentes», en el capítulo IV de la segunda parte de este mismo libro.

149 *Historia crítica de la Inquisición en España*, edic. Hiperion, 1980, 4 tomos; en IV, 117-120.

litoria, pues en aquellos momentos Napoleón no tenía título jurídico alguno sobre España, donde reina su hermano José que ni firma ni refrenda el decreto. Por otra parte, ese mismo año 1808 dimite el Inquisidor General Arce y Reinoso, que se adhiere a la causa francesa, no siendo aceptada su dimisión por el papa Pío VII, que en consecuencia no nombra sucesor, cayendo en saco roto la propuesta de la Junta Central a favor del obispo de Orense[150]. Queda así en la España nacional la Inquisición acéfala, y, en consecuencia, paralizada su actuación.

Aprobada la libertad de imprenta, era en cierto modo inevitable que las Cortes de Cádiz se cuestionaran la pervivencia del Santo Oficio, cuya situación irregular llevó a constituir una comisión para estudiar si procedía el restablecimiento del Consejo de la Inquisición, cuyo presidente, el Inquisidor General, ya no existía. Y aunque el voto mayoritario de esa comisión fue positivo, el particular de Muñoz Torrero arrastró el asunto a la Comisión de Constitución, la cual debía informar a las Cortes si el Santo Oficio «es o no conforme a la Constitución política de la monarquía, sancionada por las mismas y jurada por todas las provincias libres». En definitiva, quedó constituida otra comisión que, habiéndose aprobado la Constitución, presentó el 8 de diciembre su dictamen con dos proposiciones principales y un *Proyecto de Decreto sobre Tribunales Protectores de la Religión*, para el caso de que ellas fueran aprobadas. Éste era el planteamiento:

> «Así pues, la Comisión propone a las Cortes que en primer lugar se discutan las dos proposiciones siguientes: primera, la religión católica, apostólica, romana será protegida por leyes conforme a la constitución; segunda, el tribunal de la Inquisición es incompatible con la Constitución.»

Las Cortes, así, no entraron de hecho en la polémica sobre la abolición de la Inquisición por un afán de revisionismo ideológico, aunque evidentemente nada se hubiera hecho si los diputados hubiesen estado conformes con la problemática institución. Lo que exactamente condujo al debate fue esa cuestión mucho más técnica y coyuntural de pronunciarse sobre el restablecimiento de los órganos rectores, Inquisidor General y Consejo, lo que trajo consigo el debate global sobre el Santo Oficio. Debate que fue crispado y extenso (las actas en pequeña letra impresa ocupan casi 700 páginas), y que, por tocar también otras muchas cuestiones históricas o doctrinales (política de los reyes; actitud de las Cortes; política internacional; regalismo, etc.), y por su información y rigor, ha sido calificado como el más brillante que haya habido nunca sobre el pasado de España.

El debate se inició con dos series de intervenciones de carácter procedimental. Una, a cargo de los diputados Rodríguez de Bárcena y Alonso Cañedo, que podría resumirse así: habiendo sido creada la Inquisición por acuerdo de los Reyes Católicos y Sixto IV, ¿se puede alterar unilateralmente «un establecimien-

[150] Sobre Arce y Reinoso, E. Galván, *El Inquisidor General*, Madrid, Dykinson, 2010.

to nacional, religioso, a cuya formación concurrieron de común acuerdo las dos potestades; a saber, el Rey y el Sumo Pontífice»? Y aun en caso afirmativo, ¿conviene o no hacerlo? E incluso, si conviene, ¿cuándo y de qué modo? Ante tantas dudas, lo mejor es posponer el asunto. «Tiempo habrá, Señor, de hacer todo lo que se crea conveniente», comenta Rodríguez de Bárcena.

La segunda intervención elusiva del debate corrió a cargo de un grupo de parlamentarios catalanes, quienes recordaron que los diputados de sus antiguas Cortes, si bien censuraron los excesos del Santo Oficio, no cuestionaron nunca la conveniencia del tribunal. Así pues, si esos fueron los antecedentes, habría que indagar ahora –en 1813– qué se piensa en Cataluña de una hipotética supresión. A esta posibilidad de evacuar consultas en Cataluña se opuso Argüelles, razonando que si tal procedimiento se siguiera –consultar a unos u otros territorios las cuestiones planteadas en las Cortes–, la mecánica parlamentaria se tornaría inviable. «Yo veo en la exposición que se ha leído –añadió– una verdadera evasiva para que no entremos en la questión. Pero este subterfugio es inútil». Tras esta respuesta, razonable en el fondo pero amenazadora, Argüelles centró la cuestión, explicando que de lo que en realidad se trataba era de «examinar si una comisión dada por una bula a ruego de los reyes de España para conocer de las herejías, ha de continuar o no después de reconocidos los perjuicios y graves males que han acarreado a la nación».

La polémica propiamente dicha comenzó con las intervenciones de dos eruditos diputados conservadores. el antes citado Inguanzo, y Blas de Ostolaza, diputado suplente por Perú. Luego, en el desarrollo de las sesiones, llevó el peso de la campaña antiinquisitorial el incansable Argüelles, sumándose a ella el diputado canario Ruiz Padrón, franciscano exclaustrado que luego volvería a las Cortes del Trienio, y otros diputados como Capmany, Espiga, Mejía, Toreno y Muñoz Torrero, mientras los defensores sumaban también nuevas voces como la del inquisidor de Llerena, Francisco Riesco. En el ardor de aquella polémica general, en la que se dieron cita las primeras figuras de las Cortes, y cuyos registros, como he dicho, ocupan centenares de páginas, hubo memorables enfrentamientos particulares, en los que junto a datos científicos, citas de Concilios, bulas papales, legislación histórica, etc., hizo acto de presencia la pasión y el tremendismo. Tal fue el caso, por ejemplo, del debate que mantuvieron Toreno y Riesco, en el que éste, en un discurso por otra parte erudito y bien documentado, defendió a la Inquisición que, según él, habría sido venerada por todos «sin más contradicción que la infernal de Lutero y Calvino con sus miserables secuaces…y las mañosidades impías de los satélites del corifeo de la irreligión y tiranía Napoleón Bonaparte»; a lo que Toreno respondió con calma: «nada muestra más la debilidad de la causa que sostienen los señores amigos de la Inquisición que las invectivas de que se han valido. El señor Riesco, imaginándose ser ésta una causa entre Jesucristo y Napoleón, y poniéndose su señoría a sí mismo y a los que las

defienden en el bando de Cristo, parece que nos dexa a sus impugnadores en el bando contrario, en el de Napoleón».

Dado que es imposible recoger aquí el desarrollo global de la polémica[151], intentemos un resumen telegráfico de los principales argumentos de unos y otros. Para los partidarios de abolir la Inquisición, ésta era una institución innecesaria y no consustancial al Cristianismo, que había vivido siglos sin ella, o, como diría gráficamente Ruiz Padrón: «¿cómo es que nuestros padres, mezclados por muchos siglos con los judíos y sarracenos, conservaron inmaculada su religión sin el puntal de la Inquisición?». Además Jesucristo confió el depósito de la fe a los obispos y no a la Inquisición, que les había arrebatado esa jurisdicción sobre materias de fe y costumbres, que ahora debía devolver. Y además, el estilo del Santo Oficio, y en concreto el secreto del proceso, era anticonstitucional. Los defensores, a su vez, al amparo de una conveniente defensa de la religión que todos compartían, encarecieron la importancia del Santo Oficio, que si se fundó en el siglo XV contra los falsos conversos, era necesario en el XIX por el peligro de herejes y masones. Por otra parte, decían ellos, las Cortes no pueden suprimir unilateralmente una Inquisición que fue fundada por acuerdo de los reyes y el papa. Estos y otros argumentos habrían de rebrotar en la sesión final, cuando el catalán Capmany defendió el *Dictamen* de la ponencia y, en consecuencia, la abolición del Santo Oficio. Se había dicho que la Inquisición fue custodia de la fe. Capmany replica: «La Inquisición se intitula tribunal de la fe, mas no es de fe». Se había dicho que la Inquisición fue defensa del Estado, al asumir su fin primordial de tutelar la religión. Capmany responde: «La Inquisición es de hecho un estado dentro del Estado, o por mejor decir, un estado fuera del Estado». Se había dicho que la Inquisición no pudo dañar la cultura, pues en su tiempo se dio el Siglo de Oro. Capmany responde: «Siglo fue de oro, a pesar de la Inquisición». Se había recordado el aceptable régimen de las cárceles inquisitoriales, donde no había presos que murieran de hambre. Capmany replica: «De tristeza y de desesperación habrán muerto algunos». Ante tales afirmaciones, el lector de hoy extrae una conclusión bien simple: el debate inquisitorial gaditano no sirvió para acercar posiciones, que unos y otros mantuvieron incólumes y radicales hasta el final, debiendo decidirse todo por votación. Efectivamente, el 22 de enero de 1813, 90 votos contra 60 declararon que la Inquisición era incompatible con la Constitución, quedando en consecuencia abolida. Posteriormente, y de acuerdo con los vuelcos absolutistas y liberales del reinado de Fernando VII, la Inquisición será restablecida y vuelta a suprimir. Así hasta 1834, año en que un decreto de 15 de julio declaró la supresión definitiva.

[151] La he resumido en *La abolición de la Inquisición española*, cit., 377 y ss.

F) **Clausura de las Cortes: conclusiones**

El 14 de septiembre de 1813 tuvo lugar la última sesión de las Cortes Generales y Extraordinarias, con un discurso del entonces presidente, el mexicano José Miguel Gordoa y Barrios. Pero mucho antes, nada más aprobarse la Constitución, el decreto de 23 de mayo de 1812 había ordenado la convocatoria de Cortes Ordinarias para 1813, fijando su apertura el 1 de octubre. Ese decreto iba acompañado de dos Instrucciones que organizaban el procedimiento de elección de los diputados en la Península y ultramar[152].

Con tales previsiones, ante el cierre de las Cortes Generales y Extraordinarias, y el arranque de las Ordinarias, en sesión de 3 de septiembre de 1813 se arbitraron las formalidades a seguir, así como el nombramiento de la Diputación permanente. Algunos días después se procedió al sorteo de los diputados de las Cortes extraordinarias que debían quedar como suplentes de las ordinarias. El 14 de ese mes, de conformidad con lo previsto, las Cortes cerraron sus sesiones, si bien, debido a los problemas de la fiebre amarilla en Cádiz, y cuando la Regencia ya había pensado trasladar la nueva asamblea al Puerto de Santa María, una manifestación popular exigió que las antiguas Cortes volvieran a reunirse. Por acuerdo de la Regencia y la Diputación permanente, las Cortes Extraordinarias se constituyeron de nuevo, celebrando cuatro sesiones los días 16, 17, 18 y 20 de septiembre. Blanco White, desde las páginas de *El Español* en Londres, denunció la debilidad de la Diputación permanente y, sobre todo, de la Regencia que, según él, habría convocado Cortes «para descargar sobre otros el cuidado de contener el alboroto del pueblo».

Las célebres Cortes Generales y Extraordinarias dieron así paso a las Ordinarias, que tendrían lugar en dos legislaturas. La primera comenzó el 1 de octubre de 1813 con un recordatorio del presidente a la Constitución («aún restaba que hacer mucho para que este Código produjese las utilidades que de él se debían esperar»), y concluyó el 19 de febrero de 1814. En ese período– el 14 de octubre– tuvo lugar el traslado de la asamblea a la Isla de León, que enseguida recibió el título de ciudad de San Fernando[153], y también luego el traslado a Madrid, donde se celebró la pri-

[152] El Decreto y las Instrucciones figuran en Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, II, 802-810. Véase también, para cuanto decimos aquí, el capítulo XIII (págs. 420 y ss.) de esa obra, y la visión más sintética de F. Suárez, *Las Cortes de Cádiz*, 134 y ss.

[153] «Don Fernando VII, por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía Española, Rey de las Españas, y en su ausencia y cautividad la Regencia del Reyno, nombrada por las Cortes generales y extraordinarias, a todos los que las presentes vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes han decretado lo que sigue:

"Las Cortes, teniendo consideración a los distinguidos servicios y recomendables circunstancias de la Villa de la Real Isla de León, y a que en ella se instalaron las Cortes generales y extraordinarias; han venido en concederle título de *Ciudad*, con la denominación de San Fernando. Lo tendrá entendido la Regencia del Reyno para su cumplimiento, y lo hará imprimir, publicar y cir-

mera sesión el 15 de enero de 1814. La segunda legislatura, todavía más breve que la anterior, fue abierta el 1 de marzo de 1814 y concluyó dos meses después, el 10 de mayo, con la notificación al presidente del decreto de Fernando VII, de 4 de ese mes, que había puesto fin al régimen constitucional.

Volvamos ahora, para concluir, a la sesión de clausura de las Cortes Generales y Extraordinarias, el 14 de septiembre de 1813, pues hay en ella no sólo, según cabía esperar, manifestaciones protocolarias de despedida y natural complacencia, sino además un interesante autobalance o resumen de lo que las Cortes habían hecho. Todo en un largo y aparatoso discurso del presidente que se inició evocando la pésima situación de España que las Cortes vinieron a remediar:

> «Señor, entre las aclamaciones del pueblo más generoso de la tierra se instalaron estas Cortes generales y extraordinarias, y ahora vienen de dar gracias a Dios, autor y legislador supremo de la sociedad porque les ha concedido llegar al término de sus trabajos, después de haber puesto las piedras angulares del suntuoso edificio que ya se levanta de la prosperidad y gloria del imperio español. Sumida en un sueño vergonzoso, hundida en el polvo del abatimiento, destrozada, vendida por sus mismos hijos, despreciada, insultada por los agenos, rotos los nervios de su fuerza, rasgada la vestidura Real, humilde, y humillada y esclava yacía la señora de cien provincias, la reina que dio leyes a dos mundos…
>
> Torrentes de sangre corrían por todas partes, y los perjuros adelantaban sus conquistas; efímeros gobiernos se sucedían unos a otros, y no mejoraba la condición de los pueblos. La común miseria reunió entonces todos los ánimos, todos los votos en uno, y este voto general fue por las Cortes. Las Cortes, pues se presentaron como la única áncora que podía salvar la nave del Estado en medio de tan horrible tormenta: se instalan al fin en la época más desgraciada; pero bajo los auspicios de la Providencia divina, tienen al cesar, sí, tienen la íntima y dulce satisfacción de haber dado a los pueblos lo que les pidieron con tanta ansia, leyes y libertad.»

En el discurso se celebra también la participación en las Cortes de representantes de la Península y ultramar («el primero que se ha visto entre los hombres, compuesto de individuos de las cuatro partes del mundo»), así como la de diputados procedentes de los distintos sectores sociales, y que «reunidos todos día y

---

cular. Dado en San Fernando a 27 de noviembre de 1813. Francisco Tacón, Presidente. Miguel Antonio de Zumalacárregui, Diputado Secretario. Pedro Alcántara de Acosta, Diputado Secretario. A la Regencia del Reyno."

Por tanto mandamos a todos los Tribunales, Justicias, Gefes, Gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de qualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y executar el presente Decreto en todas sus partes. Tendreislo entendido y dispondréis se imprima, publique y circule. L. de Borbón, Cardenal de Scala, Arzobispo de Toledo, Presidente. Pedro de Agar. Gabriel Ciscar. En San Fernando a 29 de noviembre de 1813. A D. Juan Alvarez Guerra.»

(He consultado este ejemplar del decreto en FCEC, signatura 4/12.)

noche por espacio de tres años, dan hoy el singular ejemplo de separarse todos en paz, todos amigos». Se daba también la bienvenida a los nuevos diputados que vendrían a constituir las Cortes Ordinarias: «¡Beneméritos conciudadanos que revestidos de la representación nacional estais destinados a sucedernos! Venid a consumar y perfeccionar la grande obra que dejamos en vuestras manos. Nuestro fue el honor de prepararos el camino; sea vuestra la gloria de llegar al término».

En cuanto al balance de lo hecho, podríamos nosotros resumir hoy así las aportaciones fundamentales de la Constitución y del resto de medidas que las Cortes llevaron a cabo. La Constitución trajo principalmente la entrega al pueblo de la soberanía nacional (art. 3) y la división de poderes (arts. 15, 16 y 17, aunque el legislativo en esa etapa prácticamente sofocara a los otros dos); así como la formalización del concepto de nación (art. 1) y el diseño de unas Cortes cuyos diputados habrían de representarla (art. 27), amén de la introducción en unos preceptos u otros de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano. Pero hubo también en el texto otras muchas prescripciones de destacado relieve: la orden de unificar los códigos civil, criminal y de comercio (art. 258); el gobierno de provincias con la diputación (art. 325) y el de los ayuntamientos con el jefe político (art. 309); la obligación general contributiva, proporcional a los ingresos (art. 339); la organización de una fuerza militar nacional y permanente (art, 356), etc., etc. Y en lo que concierne a lo que se hizo antes y después de la Constitución, ya hemos referido y comentado la abolición de la censura y la instauración de la libertad de imprenta; la supresión de los señoríos jurisdiccionales y de los privilegios nobiliarios; la prohibición de la tortura judicial y la abolición de la Inquisición. Pero hubo incluso otras reformas significativas[154], como la reorganización del poder judicial, el fortalecimiento de la burguesía con la ley de baldíos de enero de 1813; la supresión de aduanas interiores con la consiguiente fluidez del tráfico; el establecimiento de un principio de libertad económica que dará fin al régimen gremial, etc., etc. Como Comellas ha señalado, «entre septiembre de 1810 y julio de 1812 se promulgan 26 decretos que suponen la transformación del orden político» y «en los diez meses que van de julio de 1812 a mayo de 1813 se dictan dos decretos de reforma política, tres de reforma económica y hasta doce de reforma social». En definitiva, el desmantelamiento del Antiguo Régimen.

Éste es, más o menos, nuestro balance. Y ¿cuál fue el del presidente de las mismas Cortes de Cádiz en el panorama retrospectivo de su discurso de clausura? ¿Cuál fue el autobalance de las propias Cortes? Pues el que aparece desglosa-

[154] Véase J. L. Comellas, «Estructura del proceso reformador de las Cortes de Cádiz», en *Estudios de la guerra de la Independencia*, Zaragoza, 1965, y también «Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812», en *Revista de Estudios Políticos* 126 (1962), 62-110.

do en el discurso, en lo que se hizo al principio y después. Al principio, en los *primeros pasos*:

> «... levantar la Nación de la exclavitud a la soberanía; distinguir, dividir los poderes antes mezclados y confundidos: reconocer solemne y cordialmente a la religión católica y apostólica romana por la única verdadera y la única del Estado; conservar a los Reyes toda su dignidad, concediéndoles un poder sin límites para hacer el bien; dar a la escritura toda la natural libertad que deben tener los dones celestiales del pensamiento y la palabra; abolir los antiguos restos góticos del régimen feudal; nivelar los derechos y obligaciones de los españoles de ambos mundos, estos fueron los primeros pasos que dieron las Cortes en su ardua y gloriosa carrera, y esas fueron las sólidas bases sobre que levantaron después el edificio de la Constitución, el alcázar de la libertad. ¡Oh Constitución! ¡Oh dulce nombre de libertad!¡Oh grandeza del pueblo español!»

Y después, dado que en las Cortes «aun no estaba satisfecha su sed insaciable de hacer bien», lo siguiente:

> «Dieron nueva y más conveniente forma a los tribunales de justicia; arreglaron el gobierno económico de las provincias; procuraron se formase una constitución militar, y un plan de educación e instrucción verdaderamente nacional de la juventud; organizaron el laberinto de la Hacienda; simplificaron el sistema de contribuciones; y, lo que no puede ni podrá nunca oirse sin admiración, en la época de mayor pobreza y estrechez sostuvieron, o más bien, han creado, la fe pública. Finalmente, no contentas con haber roto las cadenas de los hombres y de haberlos librado de servidumbre y de injustos y mal calculados pechos y tributos, extendieron su liberalidad a los animales, a los montes y a las plantas, derogando ordenanzas y reglamentos contrarios al derecho de propiedad y al mismo fin que se proponían; y ya a su debido tiempo cojerán ópimos frutos de tan beneficiosas providencias la agricultura, la industria, las artes, el comercio y la navegación.»

Tras estas últimas frases, de resonancias ecologistas, el recuento termina de esta manera:

> «Permítaseme que al referir tan memorables beneficios, me olvide de que soy un Diputado en quien en quien reflecte parte de esta gloria: solo me acuerdo en este instante de que soy un ciudadano que, en cualquier estado y condición, en cualquier ángulo de la Monarquía, a la sombra de estas leyes, seré libre y feliz y veré libres y felices a mis conciudadanos.»

Las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz habían concluido. Y tras el discurso final, acogido con entusiasmo por diputados y público según testimonia el *Diario de Sesione*s, el presidente clausuró las Cortes:

Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española, instaladas en la isla de León el día 24 de Setiembre del año de 1810, cierran sus sesiones hoy 14 de Setiembre del de 1813.

30. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ*

El 24 de septiembre de 1810 abrieron sus sesiones en la Isla de León (actual San Fernando) las Cortes de Cádiz, que habrían de continuar en esta ciudad cinco meses después. El 19 de marzo de 1812 fue promulgada en Cádiz la primera y más importante de las Constituciones españolas, tránsito del Antiguo Régimen al Estado liberal contemporáneo y catecismo político de los liberales europeos de la primera mitad del siglo XIX. Se cumplen así, en este marzo de 2012, doscientos años de esa «grande obra», según la llamaron los diputados y comentaristas de la época, que vamos a evocar brevemente refiriéndonos primero a su génesis y proceso de formación; luego a su estructura y contenido, y finalmente a su promulgación, vigencia y proyección en Europa y América. Para un tratamiento más amplio, en el contexto de lo que sucedió a lo largo de las Cortes, nos remitimos a la Introducción que hemos hecho al libro colectivo *Cortes y Constitución de Cádiz/200 años,* de donde proceden los textos que aquí extractamos.

GÉNESIS DE LA CONSTITUCIÓN

Como hemos dicho, las Cortes de Cádiz, convocadas ante la grave situación de un país ocupado por los franceses, celebraron su primera sesión el 24 de septiembre de 1810. Ya por entonces, en el mismo mes, aparecieron comentarios en la prensa gaditana sobre la conveniencia de realizar una Constitución. El primero fue de *El Conciso*, que en su número de 28 de septiembre de ese año proponía elaborar un «código de leyes que contenga el torrente del despotismo y forme costumbres puras y liberales». Esta sugerencia, con claro contenido político, habría de convertirse enseguida en algo de lo que se hablara de forma clara y sin ambages en los medios de la opinión pública y, por supuesto, en las Cortes.

---

* Publicado en *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, núm. 137, 3-15. Ver también en *Historia y Cultura. Congresos conmemorativos del Bicentenario de 1809*, Sociedad Boliviana de Historia, La Paz, 2009, 111-116.

En el seno de la asamblea, el punto de arranque puede situarse en cierto escrito que Pedro Cevallos, enviado por la Junta Central a Londres, remitió desde la capital inglesa instando a las Cortes a que elaboraran una nueva Constitución. De ese texto de Cevallos, en el que manifestó «lo conducente que será formar la Constitución del Reino» se dio cuenta en la sesión de 7 de diciembre. Al día siguiente, Mejía Lequerica propuso que los diputados declarasen que «no se separarán sin haber hecho una Constitución», provocando un debate en el que se declaró que «la nueva Constitución que debía formarse…era uno de los principales objetivos de las Cortes».. Otro diputado, Oliveros presentó una proposición, que fue aprobada, para que se nombrase la Comisión que propusiera un proyecto de Constitución política de la Monarquía. De esa Comisión formaban parte diez diputados peninsulares (Argüelles, Valiente, Ric, Gutiérrez de la Huerta, Pérez de Castro, Cañedo, Espiga, Oliveros, Muñoz Torrero y Rodríguez de la Bárcena) y tres americanos (Morales, Fernández de Leyva y Antonio Joaquín Pérez), a los que se añadieron enseguida otros dos americanos más, Jáuregui y Mendiola, representantes de Cuba y México. Con ello, la Comisión quedó compuesta por quince diputados, de los que un tercio eran de ultramar.

La Comisión presentó a las Cortes el 4 de enero de 1811 la minuta de un decreto instando a los ciudadanos a colaborar en la obra de la Constitución; decreto que fue aprobado ese mismo día. En la primera sesión, la Comisión acordó invitar a algunos sujetos instruidos para que la ilustraran con sus consejos y conocimientos. Se previó también que el número de estos expertos invitados a colaborar sería entre tres y cinco, pese a lo cual sólo fue convocado uno, Antonio Ranz Romanillos, hombre de opiniones cambiantes y confusos antecedentes. El 20 de marzo, Ranz asistió a la reunión y leyó lo que tenía preparado, a lo que siguieron otras varias sesiones, de forma que en julio estaban redactados los tres primeros títulos. Tras otras varias reuniones, a mediados de noviembre se terminó de discutir el proyecto, dedicándose las sesiones siguientes a diversas correcciones y retoques, o también a la reconsideración de algunos asuntos de mayor importancia.

Desde un punto de vista procedimental, la Comisión no aguardó a finalizar el examen del proyecto para presentarlo al pleno de las Cortes, sino que, tal vez por sentirse urgida por los que la acusaban de lentitud, adelantó primero una parte y luego presentó el resto. En teoría, el texto de la Comisión debiera ser un preámbulo de cara al gran debate plenario, pero en realidad ese debate había tenido lugar en la propia Comisión, pues el trabajo de ella fue decisivo dado el número de artículos que se aprobaron en el pleno sin debate o sin enmiendas. Hubo así capítulos y títulos enteros que fueron dados por buenos sin discusión ninguna.

El 25 de agosto de 1811 comenzó en las Cortes la discusión del proyecto que había sido presentado una semana antes. Ramón Giraldo, diputado por La Mancha y entonces presidente, inició la sesión con un grandilocuente discurso

que concluía así: «Empecemos, pues, *la grande obra* para que el mundo entero y la posteridad vean siempre que estaba reservada sólo a los españoles mejorar y arreglar su Constitución».

En el debate en el pleno cabría destacar algunos aspectos, comenzando por la relativa precipitación con que se presentó el texto, la heterogénea contribución de los diputados al debate (algunos omnipresentes; otros que apenas intervinieron), y el hecho de que no siempre las controversias más arduas correspondieran a temas importantes o conflictivos, sino en ocasiones a los que hoy parecen de menor cuantía, despachándose en cambio de manera rutinaria otros que ahora se nos antojan fundamentales.. Como ha escrito Artola, «lo más sorprendente es que una selección de los artículos que hoy consideramos más significativos por sus consecuencias políticas no fueron objeto de debate o éste fue muy corto».

ESTRUCTURA Y CONTENIDO

La Constitución consta de diez títulos y 384 artículos y aparece precedida por un extenso *Discurso Preliminar*. La idea de este Discurso surgió en la Comisión cuando ya se habían redactado los primeros títulos. Así, el 22 de julio, «reconociendo la Comisión que debe acompañar al proyecto de Constitución un discurso o preámbulo razonado que sea digno de tan importante obra, acordó que dos de sus vocales se encargarían de formarlo, y el señor presidente nombró a los señores Espiga y Argüelles, que quedaron en ello». La autoría del texto ha sido tradicionalmente atribuida a Argüelles, pero hay razones de peso para suponer que fue obra común, de ambos diputados. Entre ellas está el hecho de que Argüelles nunca reivindicó el *Discurso* como algo propio, e incluso su discrepancia posterior con algunas de las afirmaciones contenidas en él.

El *Discurso Preliminar* constituye una explicación del espíritu de la Constitución, y también una justificación, al hilo del articulado, de su contenido y de las reformas que introduce. A tal efecto conviene subrayar lo relativo al núcleo del espíritu constitucional, es decir, a la defensa que la Comisión hace de que la carta magna no trata de introducir algo nuevo, sino de enlazar con la vieja tradición jurídica española. Es lo que el *Discurso* asegura en su introducción: «Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española».

Semejante afirmación, referida a un texto que despoja al rey de la soberanía para entregarla al pueblo; introduce la división de poderes y organiza unas Cortes al margen de la representación estamental al uso durante siglos, no resulta creíble. Sin embargo no debió ser sólo cuestión de estrategia para generar confianza, es decir, de presentar a la Constitución (ante el ejemplo de lo sucedido en Francia pocos años antes) como algo no rupturista ni revolucionario a fin de no generar recelos, sino también cuestión de la mentalidad de algunos diputados e ideólogos

de la época, que creían efectivamente en las libertades medievales y que las antiguas Cortes de esa época habían sido un órgano de expresión popular y habían limitado el poder del rey, sucediendo luego que esa libertad había sido sojuzgada por el despotismo de la monarquía absoluta. Y así un hombre tan ilustrado como Argüelles, al rememorar aquello desde Londres muchos años después, cuando ya no había razón para simular nada, aseguraba que en la Constitución «se acertó a comprender en diez breves títulos los principios fundamentales, no solo de un gobierno moderado y justo, sino los que constituyeron verdaderamente la monarquía de España».

Parece claro que el ideólogo principal de semejante interpretación fue el autor de un célebre libro, la *Teoría de las Cortes*, don Francisco Martínez Marina, quien había estado al tanto del movimiento reformista desde su actuación tiempo atrás como asesor de Jovellanos. Hay que remitirse así a la *Teoría de las Cortes*, porque esta obra, aun publicada después de la Constitución, fue elaborada al mismo tiempo que ella.

Desde el punto de vista formal es llamativa en la Constitución la asimetría de títulos y capítulos, y muy especialmente la insólita extensión del título III, *De las Cortes*, con respecto a los demás, Es decir, la desproporcionada atención que las Cortes se dedicaron a sí mismas. Ese título III, en concreto, consta de once capítulos, mientras otros tres títulos (el VII, *De las contribuciones*; el IX, *De la Instrucción pública*; y el X, *De la observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella*) tienen un capítulo único. Tan marcada desigualdad repercute también en la distribución del articulado, en el que contrastan los 141 artículos del título III, o los 74 del título IV *(Del Rey)*, con los 9 artículos del título I *(De la Nación española y de los españoles*) o los 6 del título IX.

En cuanto al contenido, el título I dedica su primer capítulo a la *nación española* (definida como «la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios»), y el segundo a *los españoles*, apareciendo en el artículo 5 como tales los «hombres libres» y «los libertos desde que adquieran la libertad», lo que nos recuerda el capital problema de la esclavitud que en Cádiz, a pesar de algunos intentos, no se supo o no se pudo resolver. El título II mezcla temas heterogéneos, pues describe el territorio *de las Españas*, hace referencia al gobierno y a los ciudadanos, y trata de la religión dando cabida al famoso artículo 12, en el que se consagra la fórmula del Estado confesional («La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera…»), lo que era entonces más o menos comprensible, pero con una radicalidad a todas luces innecesaria («… La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra»). El título III es el dedicado a las Cortes –modo de formarse, juntas electorales, celebración, etc.–, excesivamente largo, según hemos dicho, pero además prolijo, árido y reiterativo. El IV trata en teoría del rey, pero incluye en sus dos últimos capítulos (el VI y el VII) lo relativo a la Administración

Central: los Secretarios del Despacho (donde se mantiene el esquema de siete ministros, ya conocido en el siglo XVIII), y Consejo de Estado. El título V está dedicado a los tribunales y a la administración de justicia. El sexto trata de la administración territorial y local, diseñando el nuevo modelo del *municipio constitucional* (con los dos parámetros antitéticos de libre elección de los magistrados e imposición del jefe político como presidente) y de las provincias y diputaciones provinciales. El título VII trata de las contribuciones, sentando el principio de la obligación impositiva general, mientras el VIII está destinado al ejército y las milicias, y el IX a la instrucción pública en escuelas y universidades, con el añadido del artículo 371 sobre la libertad de imprenta. El X, en fin, trata de la observancia de la Constitución y de su reforma, que en ningún caso podrá plantearse antes de los ocho años de su promulgación.

La Constitución acogió las tres grandes reformas que las Cortes habían realizado antes. En primer lugar, la abolición de la censura y la consiguiente declaración de la libertad de imprenta, que había sido reconocida por el decreto de 10 de noviembre de 1810, cuyo artículo 1 se convirtió de forma casi literal en el citado 371 de la Constitución («Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes»). En segundo lugar, la abolición de la tortura y también la de ciertas corruptelas y extorsiones (los llamados *apremios*) que en la práctica del proceso la sustituían, tales como agravar la prisión con grilletes, esposas o cadenas, que afligían al reo y constituían de hecho un sucedáneo del tormento. Esta prohibición, sancionada «con absoluta unanimidad y conformidad de todos los votos» por decreto de 22 de abril de 1811, fue recogida por el artículo 303 («No se usará nunca del tormento ni de los apremios»). Y en tercer lugar la supresión de los señoríos jurisdiccionales, anticipada por el decreto de 6 de agosto de 1811, y la supresión también de las pruebas de nobleza para ingresar en el ejército y la marina (decreto de 17 de agosto del mismo año), reconociéndose así la igualdad de todos los ciudadanos que la Constitución consagrará al establecer en sus artículos 8 y 339 la obligación de todo español de contribuir, sin distinción alguna, al sostenimiento del Estado; en el 361, la obligación general del servicio militar, y en el 248 la unidad de fuero en lo civil y criminal, prohibiendo además al rey, en el 172, la concesión de cualquier privilegio.

En el texto constitucional en su conjunto quedan reconocidos además de forma dispersa los derechos individuales de los súbditos, la inviolabilidad de domicilio y una serie de garantías penales y procesales. Digamos, en fin, que por su peso ideológico y construcción técnica, la Constitución de Cádiz puede ser comparada sin demérito con la norteamericana de 1787 o la francesa de 1791. A salvo de determinados preceptos utópicos o imprecisos, fruto de un sentido taumatúrgico de la panacea liberal, como los que establecen la obligación de que los

españoles sean «justos y benéficos» (art. 6) o fijan como objeto del gobierno «la felicidad de la nación» (art. 13), los 384 artículos forman un conjunto bien trabado en orden a la pretensión de racionalizar el poder.

PROMULGACIÓN, VIGENCIA Y REPERCUSIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

El 19 de marzo de 1812 tuvo lugar el juramento de la Constitución. En primer lugar, y tras el presidente, juraron de dos en dos los diputados, y a continuación la Regencia, que acudió allí acompañada de autoridades nacionales y extranjeras. Concluido el juramento, el presidente de las Cortes (el entonces obispo de Mallorca) pronunció un discurso destacando los beneficios que la Constitución aportaba, y, entre ellos, el mantenimiento de la religión y de la monarquía, así como los derechos de la nación y de los españoles «de ambos mundos»

Las Cortes trasladaron a la Regencia, para su impresión y publicación, un ejemplar de la Constitución firmada por los diputados, que el ejecutivo remitió luego a todas las autoridades civiles, militares y eclesiásticas. Por otra parte, un decreto de la Regencia, de 2 de mayo, dispuso las solemnidades con las que la Constitución debía ser acogida y jurada en los lugares y pueblos de la monarquía. Las Cortes, en fin, dirigieron a la nación un manifiesto el 28 de agosto, el cual insistió en los objetivos antirrevolucionarios y en que se habían propuesto desde un principio asegurar «la libertad política y civil de la Nación, *restableciendo en todo su vigor las leyes e instituciones de vuestros mayores*».

La aplicación y vigencia de tan celebrada Constitución fue mucho más breve de lo que sus promotores pudieron suponer: algo más de veinticinco meses entonces (19-III-1812 a 4-V-1814); los tres años del Trienio Constitucional, y, en el reinado de Isabel II, los diez meses que van del Motín de la Granja (12-VIII-1836) a la promulgación de la Constitución de 1837 (18 de junio). La otra cara de la moneda, frente al entusiasmo de los apologistas de la Constitución de Cádiz, y en razón precisamente de su precaria vigencia, la encontramos en lo que escribió cierto político crítico, Victoriano de Encima y Piedra, al decretarse la aplicación de la Constitución por tercera vez: «Tómese la Constitución del año 1812 por donde se quiera y no se verá más que disonancia y un germen perpetuo de pugna, de celos y rivalidad entre los poderes y autoridades del Estado. Dos veces se ha ensayado en el espacio de veinticuatro años y en ambos no ha hecho más que trastornar el orden público y reducirnos a la situación más deplorable. Ahora se pone a prueba por tercera vez, y con enmiendas o sin ellas producirá el mismo resultado, porque es una de aquellas cosas que no admiten más composición que el abandono».

Con virtudes y defectos, justo es reconocer la enorme trascendencia de la Constitución de Cádiz y su papel de agente decisivo en la transición del Antiguo

Régimen al Estado de nuestro tiempo, dando lugar a un mito, el *mito de Cádiz*, que habrá de proyectarse a lo largo del siglo XIX, y al cual quizás contribuyó la propia frustración de una Constitución tan exaltada como de aplicación tan desigual y quebradiza. Su influencia, en todo caso, fue muy notable, tanto en Europa como en América.

Traducida pronto a las lenguas importantes de Occidente, su mayor notoriedad se hizo sentir en Europa a raíz del impacto que produjo la revolución española de 1820. Con el pronunciamiento de Riego, que repercutió en Francia donde los militares liberales conspiraban contra la monarquía de Luis XVIII, la Constitución gaditana se convirtió el texto programático del liberalismo continental. Antes, en Inglaterra, a través de Lord Holland, la Constitución había sido conocida en los medios culturales y políticos, desde los que Wellington había solicitado al gobierno un mayor apoyo a la *great cause of liberty in Spain*. Especial importancia tuvo en Portugal, donde inspiró tanto las *Bases de Constituiçao política da Monarquía Portuguesa*, de 1821, como la Constitución de 1822, y en Italia, donde la revolución piamontesa de 1821 llegó a mezclar las aclamaciones a su país con las dirigidas a «la Constitución de España»; y donde, en Sicilia, la monarquía de la Casa de Saboya adoptó el texto gaditano para el reino de Cerdeña. En el norte de Europa, en Noruega, pudo haber influido en la Constitución de Eidsvoll, de 1814, tal como reconoció años después un dictamen de la Universidad de Kristiania. En Rusia, en fin, partiendo del interés que mostró el poeta Pushkin por cuanto pasaba en España, sabemos que el retrato de Riego se expuso en los escaparates de algunas tiendas de San Petersburgo, influyendo el texto de Cádiz en el proyecto constitucional de Nikita Muraviev, lider de la Revuelta Decembrista de 1825.

En América su eco fue inmediato y duradero. Informó en buena medida los estatutos y constituciones de algunos países, tras haber sido quizás ella misma estímulo y fermento de la ideología independentista, por lo que ha llegado a merecer la calificación de «instrumento político nocivo para los intereses de España». En Perú repercutió en la Constitución de 1823, hasta el punto de que algún autor ha hablado de que ésta fue «la versión republicana de la Constitución monárquica de Cádiz». En México, la Constitución de 1812 se proyecta en el famoso *Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1823*, promovido por Iturbide. Influyó asimismo en Argentina, en la Constitución de 1853, así como en Uruguay, en la de 1830. En Brasil, en febrero de 1821, los concejales de Bahía muestran su fidelidad a Juan VI, a la Constitución portuguesa y también a la de España. En Chile, en fin, entre 1818 y 1833, la Constitución gaditana se hizo presente de forma más o menos acusada en los cinco textos constitucionales de ese período, filtrándose su influencia, a través de las Constituciones de 1822 y 1833, hasta el mismo siglo XX.

Como balance final, más allá de valoraciones técnicas, de su desigual vigencia o de efectos colaterales, justo es reconocer una serie de aportaciones y novedades fundamentales, como la liquidación del Antiguo Régimen y el establecimiento de la monarquía constitucional; la canonización del concepto de España como nación; la radicación de la soberanía en el pueblo; la igualdad ante la ley y la división de poderes, con los que España entra por fin en el sistema de libertades propio del mundo contemporáneo.

31. EL ARCHIVO NACIONAL DE CUBA Y LOS ECOS DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ*

El Archivo Nacional, que da cabida a los fondos de la historia de Cuba, se encuentra en una recogida vía de La Habana, la calle Compostela, cercana a la casa natal de José Martí y enfrente de la pintoresca y bulliciosa estación de ferrocarril. El conjunto forma parte de *La Habana Vieja*, y más precisamente del sector al que todavía no han alcanzado los trabajos de restauración realizados en otras zonas del, en tiempos, suntuoso barrio colonial, y que han logrado recuperar en ellas la belleza legendaria de la ciudad. A falta de que esos trabajos de restauración lleguen allí, el edificio del Archivo y los alrededores se encuentran en estado precario y de sumo deterioro. Algo parecido cabe decir de la ordenación y catalogación de los fondos, reducida a unas viejas fichas y a las noticias elementales que facilita cierta *Guía breve de los fondos procesados del Archivo Nacional*, de la que son autores Miriam Verdecia Hernández, Esther Calderín Friol, Marta Casals Reyes y Reyna Guevara Rodríguez. Señalemos, en fin, que la precariedad de la información escrita sobre el contenido del Archivo, la suple la experiencia y olfato de un experimentado archivero, el señor Julio, que va de acá para allá abriendo ficheros, revolviendo papeles polvorientos y derrochando cortesía.

A tenor de los datos que facilita esta *Guía*, las primeras gestiones para la constitución del Archivo las hizo a mediados del siglo XVIII el gobernador Antonio María Bucareli. En principio el centro apareció como Archivo General de la Real Hacienda de la Isla de Cuba, desvinculándose después de los estrictos temas hacendísticos y constituyéndose como archivo de carácter general. Así el 28 de enero de 1840 fue aprobada la creación del Archivo General de la Isla de Cuba, independizándolo de la Intendencia de Hacienda. A ello hace re-

---

* Publicado en el *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXVII (2007), 555-561.

ferencia una lápida que se encuentra en la escalinata de acceso al edificio, y que reza así:

> Archivo General de la Isla de Cuba creado por Real Orden de 28 de enero de 1840. Reorganizado en 1888, siendo Gobernador General el Exmo. Sor. Dn. Sabas Marín y González y Secretario del Gobierno General el Exmo. Sor. Dn. Alberto de Quintana.

Tras estos precedentes, relativos a los siglos en que Cuba formó parte de la Corona de España, en 1902 el Archivo pasó a depender de la Secretaría de Gobernación, y el 20 de diciembre de 1904 recibió la denominación de *Archivo Nacional*. Cinco años más tarde fue adscrito a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, y en 1959 se le dio cabida en la Dirección General de Cultura del Ministerio de Educación. Finalmente, mediante ley de 29 de abril de 1963, el Archivo Nacional fue incorporado a la Comisión Nacional de la Academia de Ciencias de Cuba, quedando como un Instituto de esa Academia dentro de la rama de Ciencias Sociales.

* * *

Los fondos del Archivo están clasificados en tres grandes secciones: la relativa al *Período Colonial*; la siguiente del llamado *Período de la Seudorrepública*, situado entre el fin de la dominación española y el año 1958, y la de la *Revolución* a partir de 1959. En esta última sección tienen especial interés los expedientes relativos a la Academia de la Historia, fundada en 1910 y disuelta en 1962 al ser creada la Comisión Nacional de la Academia de Ciencias, y que constituyen un cuerpo archivístico de 309 legajos y 33 libros.

La sección del *Período colonial*, que lógicamente es la de mayor importancia para un historiador del Derecho español, está formada por varias subsecciones: los *Documentos de carácter gubernamental*, la *Documentación de carácter judicial*, la *Documentación de carácter administrativo*, la *Documentación de los órganos de la Administración Local* y la *Documentación de carácter no gubernamental*.

Entre los *Documentos de carácter gubernamental* se encuentra la Correspondencia de los Capitanes Generales entre 1745 y 1887, de profuso contenido y respecto a la cual no hay índice temático, sino una serie de fichas por orden onomástico. Pese a su enunciado cronológico, casi toda la documentación es del siglo XVIII, conteniendo el último fichero documentos del XIX. Figuran también los papeles del Gobierno Superior Civil (1854-1874), para los que es útil consultar el *Boletín del Archivo* de los años 1903-1905; los de Gobierno General, señalizados entre 1874 y 1898 y que en realidad contiene documentos desde el segundo tercio del siglo XVII, y los de Gobierno Autonómico (1897-1898). Figura

asimismo el apartado de Reales Ordenes y Cédulas, comprensivo de algunas relativas al Consejo de Indias[1] y sobre el que habremos de volver después, así como el de la Administración Colonial Española en las Floridas, Luisiana y otros territorios de Norteamérica.

La *Documentación de carácter judicial* es de notable interés pues da cabida a los papeles de la Audiencia de Santo Domingo (1511-1797) y a los de la Audiencia de Santiago de Cuba (1870-1899). A su vez la *Documentación de carácter administrativo* contiene la de la Intendencia General de Hacienda (1764-1897) y la del Consejo de Administración de la Isla de Cuba (1861-1898), cuyo objetivo era asesorar al Gobernador y al Capitán General, además de las «Colecciones de documentos de carácter administrativo», entre los que figuran los «Libros de la Administración Colonial de Cuba». Por su parte, la *Documentación de los órganos de la Administración Local* tiene menor relevancia y se aplica al «Gobierno Municipal de Jaruco: Colonia (1871-1908)».

La *Documentación de carácter no gubernamental* figura estructurada en cuatro capítulos: el de *Cultura*, aplicado al Liceo Artístico y Literario de la Habana (1844-1869); el de *Partidos Políticos*, donde se encuentran los papeles de la delegación del Partido Revolucionario Cubano en Nueva York entre 1895 y 1898, el titulado *Lucha Armada*, relativo a la Revolución del 95, y el de *Asuntos políticos* que contiene documentos sobre la estancia de Maceo en Costa Rica.

* * *

Veamos ahora, como indica el título de esta breve reseña, alguna referencia al eco que produjo en Cuba la promulgación de la Constitución de 1812. Según parece, ese eco fue mayor y más profundo posteriormente, con ocasión del restablecimiento de la Constitución gaditana con el Trienio Liberal. Pero sin perjuicio de que alguien estudie a fondo las repercusiones de la Constitución de 1812 en Cuba a lo largo del siglo XIX (y parece que se va a ocupar de ello el profesor Reinaldo Suárez, de la Universidad de Oriente en Santiago de Cuba), adelantemos unas pinceladas sobre las noticias en la Isla de la aparición de la Constitución

[1] Por ejemplo, las siguientes: legajo 2, n.º 2 (13-IX-1773), declarando de término el Consejo de Indias y su igualdad con el de Castilla; leg. 7, n.º 209 (6-IV-1776), participando la nueva organización del Consejo de Indias y de las Reales Audiencias; leg. 8, n.º 180 (6-IV-1776), para que en los reinos de Indias se haga notoria la nueva planta dada al Consejo de Indias y a las Audiencias de esos distritos; leg. 12, n.º 87 (6-IV-1773), para que en los reinos de Indias se haga notoria la nueva planta dada al Consejo de Indias; leg. 47, n.º 37 (24-II-1813), carta con un real decreto derogando las leyes que exigían pasasen por el Consejo de Indias los documentos dirigidos a las provincias de Ultramar; leg. 48, n.º 6 (5-V-1813), disponiendo no ser necesario el pase por el Consejo de Indias de los documentos destinados a Ultramar; leg. 81, n.º 12 (16-I-1830), para que en los dominios de Indias se haga notoria la nueva planta del Consejo Supremo de las Indias.

y los efectos que produjo. Estas pinceladas se refieren a tres aspectos: a las órdenes respecto a la publicación y difusión de la Constitución; a la celebración de su promulgación, y a las medidas de seguridad relativas a la reimpresión del texto. Así entre los ficheros del Archivo correspondientes al antes citado apartado «Reales Ordenes y Cédulas», de las *Colecciones de documentos de carácter gubernamental*, el número 15 da cabida a un conjunto de fichas catalogadas por orden alfabético, y entre ellas las de *Cortes*. Tales fichas, en los aspectos mencionados, remiten a los legajos 45, 49 y 50.

I. PUBLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

El 10 de mayo de 1812 se dirigió al Intendente de La Habana una *Real Orden acompañando para su cumplimiento de orden de la Regencia del Reyno la Constitución política de la Monarquía Española*. Esa Real Orden, firmada por Ignacio de la Pezuela, Secretario del Despacho –o Ministro– interino de Gracia y Justicia[2], y que se encuentra en el legajo 45, n.º 180, trasladaba el texto de la Constitución y las formalidades complementarias:

> «De orden de la Regencia del Reyno paso a V. S. la Constitución política de la Monarquía Española, sancionada por las Cortes Generales y Extraordinarias, con el Decreto de 18 de marzo de este año, en que S. M. tuvo a bien prescribir la fórmula adoptada para su impresión y circulación, a fin de que guarde V. S. y cumpla la expresada Constitución como ley fundamental de la Monarquía, y la haga guardar, cumplir y executar en la parte que le corresponde. Igualmente acompaño el Decreto de la fecha citada, en que ordenaron las mismas Cortes las formalidades que han de observarse en la publicación solemne de la Constitución, y la fórmula baxo la qual debe jurarse; a fin de que publicándola con la solemnidad que corresponde a objeto tan digno, y jurándola según la fórmula prescrita en este Decreto, me remita V. S. por duplicado, y el conducto que en el mismo Decreto se expresa, testimonio de haberlo cumplido en todas sus partes».

Casi un mes más tarde, el 8 de junio, el mismo Ministro interino de Gracia y Justicia remite al Gobernador y Capitán General de la Isla de Cuba ciento cincuenta ejemplares de la Constitución, con la siguiente orden (conservada en el legajo 45, n.º 217) de que se difunda y sea jurada por los súbditos:

> «Exmo. Señor. Teniendo en consideración la Regencia del Reyno que el conducto más seguro para que la Constitución política de la Monarquía española sancionada por las Cortes Generales y extraordinarias, llegue a todos los pueblos comprehendidos en el distrito de su mando, se ha servido resolver remita a V. E. como lo executo, ciento y cincuenta exemplares de la

[2] Sobre Pezuela y su gestión ministerial, véase mi libro *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, 2.ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

> misma, a fin de que distribuyéndolos con la posible celeridad a las autoridades civiles, eclesiásticas y militares de los mencionados pueblos...se publique en ellos y la juren sus habitantes... Ygualmente remito a V. E. cien exemplares del decreto de 25 de mayo último, por el qual se sirvieron las mismas Cortes conceder un indulto general a favor de los súbditos españoles con el plausible motivo de la publicación de la Constitución política de la Monarquía».

II. CELEBRACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

En el mismo legajo 45 (n.º 145) se encuentra una carta de 29 de marzo de 1812, que Antonio Ranz Romanillos dirige al Intendente de La Habana, previniéndole que el día que se publique la Constitución sean gratificadas las tropas con la cantidad que permitan las circunstancias. Ranz Romanillos, entonces titular del Ministerio de Hacienda[3], indica lo siguiente:

> «Por el Ministerio de la Guerra se ha comunicado con fecha de 23 del corriente a los xefes militares de esos dominios lo que sigue: "La Regencia del Reyno, con el plausible motivo de la publicación de la Constitución política de la monarquía española que se executó en esta plaza en 19 del corriente, tubo a bien mandar que se diese a las tropas de mar y tierra que disfrutan haber del erario una gratificación de quatro reales de vellón por individuo en el propio día, y que lo mismo se verifique con las demás de la península, islas adyacentes y presidios de África en los días en que respectivamente se haga dicha publicación, y considerando (?) que siendo ya las provincias de Yndias una parte integrante de la Monarquía, no debe por tanto creerse para ellas la publicación de su Constitución un asunto de menor grandeza y júbilo, se ha servido resolver que en los días en que se celebre tan solemne acto, en los varios puntos de ese Virreynato disponga V. E. que cada uno de los individuos de tropa de mar y tierra que hubiere en ellos sea gratificado con la cantidad proporcionada que permitan las circunstancias. Y lo traslado a V. S. de orden de S. A. para su inteligencia y debidos efectos en el distrito de su mando. Dios guarde a V. S. muchos años. Cádiz 29 de marzo de 1812».

La comunicación de esa gratificación extraordinaria hecha por el Ministerio de la Guerra, que entonces regía José Carvajal[4], debía ser ajustada en Cuba deter-

---

[3] Sobre Ranz Romanillos me remito al citado libro *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen.*

[4] José Carvajal era ministro de la Guerra desde el 6 de febrero de 1812 y mantuvo el cargo menos de cinco meses, pues el 23 de junio del mismo año fue sustituido por Francisco Javier Abadía. Más corta todavía fue la gestión de Ranz Romanillos, quien accedió al departamento de Hacienda también el 6 de marzo de 1812 y fue reemplazado por José Vázquez Figueroa el 22 de abril; fue ministro de Hacienda, por tanto, mes y medio. *Ibidem.*

minando el importe o *cantidad proporcionada que permitan las circunstancias.* De esta forma el Contador General dirige un escrito proponiendo lo siguiente:

> «Atendida la cantidad que la Regencia del Reyno se dignó mandar se diese por gratificación a las tropas de mar y tierra que disfrutan haber del erario en el día plausible de la publicación de la Constitución política de la monarquía española, y a las circunstancias en que se halla la tesorería general de esta plaza, me parecía suficiente el señalamiento de dos reales de plata fuerte que con respecto al valor de la moneda aun excede los quatro reales vellón con que se gratificó en la península».

Según esta propuesta, que habría de ser aceptada[5], cada soldado recibiría dos reales de plata fuerte, cantidad ligeramente superior a la pagado en la Península. Ahora bien, ¿cuál fue el coste de la celebración de la Constitución entre las tropas de Cuba? Lógicamente dependió de la cantidad de soldados que debieran ser remunerados. A este efecto figura un documento que enumera el número de soldados de los distintos regimientos, batallones y compañías de Infantería, Caballería y otros servicios. Y como el número total alcanzaba la cifra de 2.689 soldados, ello quiere decir que Hacienda hubo de desembolsar en Cuba 5.378 reales de plata fuerte.

Por otra parte, un decreto de Fernando VII de 15 de marzo de 1813, dirigido a la Regencia Provisional del Reino, dispone que «en el día diez y nueve de marzo se vestirá la Corte de gala todos los años, habrá besamanos e iluminación general; se cantaré un solemne *Te Deum* en todas las iglesias, y se harán salvas de artillería en todos los exércitos y plazas de la Monarquía». Ese decreto debió ser enviado lógicamente a las posesiones y territorios de Ultramar, figurando así en el legajo 49, n.º 90.

Las celebraciones de la Constitución llevaron además a erigir monumentos y fijar lápidas en su recuerdo, tal y como desde el gobierno se había ordenado. Tenemos así noticia de cierta comunicación del Ministerio de Gobernación de Ultramar, desempeñado entonces por José Limonta, dirigida el 1 de marzo de 1814 al «Gobernador y Gefe Político de Santiago de Cuba», congratulándose por la lápida que había puesto el ayuntamiento de San Luis del Caney[6].

---

[5] En el mismo n.º 145 del legajo 45 figura la respuesta: «Estoy conforme con lo propuesto por V. S. de que sea de dos reales de plata fuerte a cada soldado, hallando justa la consideración de que aunque excede a los quatro reales de vellón repartidos en la Península, no es una cantidad superior al objeto del regocijo por un acto tan augusto». Esta respuesta, firmada en Havana por Juan Ruiz de Apodaca el 17 de julio, va dirigida a Juan de Aguilar.

[6] Firmada por Juan Álvarez, esa carta se encuentra en el legajo 50, n.º 77. Dice así: «La Regencia del Reyno se ha enterado por los documentos que le dirigió el señor diputado de Cortes por esa provincia Dn. Pedro Alcántara de Acosta, de la solemnidad con que para perpetuar la memoria de la publicación de la Constitución, erigió el Ayuntamiento de San Luis de Caney en la plaza principal la lápida que previene el Decreto de las Cortes de 14 de agosto de 1812. En su consecuencia ha mandado S. A. manifieste V. S. al Ayuntamiento que ha visto con agrado el júbilo

III. REIMPRESIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

El lógico peligro de que la euforia constitucional llevara a unos y otros a reproducir el texto sin las garantías exigibles, peligro que era mayor en los dilatados territorios de Ultramar, llevó a dictar un decreto el 29 de abril del mismo año 1812 prohibiendo que los particulares la reprodujeran sin autorización. Se trataba naturalmente de evitar que circularan versiones espúreas e inexactas. Ese decreto, que aparece como de Fernando VII dirigido a la Regencia del Reino, fue trasladado por el ministro de Gracia y Justicia, Pezuela, al «Gobernador Capitán General de la Ysla de Cuba. Havana»[7]. Tras la siguiente justificación de motivos, prohibía que ningún particular reimprimiera la Constitución sin licencia del Gobierno:

> «Deseando las Cortes Generales y extraordinarias, que el texto de la Constitución política de la Monarquía Española circule y llegue sin la más mínima alteración hasta las más remotas generaciones, y atendiendo además a que esta obra debe considerarse propiedad y patrimonio del Estado...».

Ahora bien, las cautelas para que los particulares no difundieran textos no conformes con el oficial, había que conciliarlas con la necesaria difusión y divulgación de la Constitución por parte de las autoridades públicas. Ello explica que el 8 de junio, poco más de un mes desde la prohibición anterior, el mismo ministro dirigiera a la misma autoridad cubana un oficio en el que tras aludir a lo ordenado el 29 de abril, disponía lo previsto entonces respecto al papel y responsabilidad de las autoridades territoriales en la difusión de la Constitución:

> «Con la misma fecha *(de 29 de abril)* me dixeron sus secretarios lo que sigue: "Atendiendo las Cortes Generales y extraordinarias a que para que se extienda y circule con prontitud y facilidad la Constitución política de la Monarquía Española podrá acaso convenir que se reimprima en alguna o algunas provincias de la península y ultramar, se han servido resolver que en este caso lo mande expresamente la Regencia del reyno, dando sus órdenes al gefe o gefes de las indicadas provincias y disponiendo que las reimpresiones se hagan por cuenta y a beneficio del Estado, y con la precisa intervención, conocimiento y responsabilidad del Gefe o Gefes, a quienes cometiere este encargo, para evitar que se vicie o altere su texto..."»[8].

En definitiva, se instaba a la reproducción cuidadosa de la Constitución que, a partir de entonces, sería bien conocida en Cuba, con unas repercusiones que probablemente fueron mayores en la parte oriental de la Isla.

---

con que recibieron aquellos naturales la Constitución. Y de su orden lo comunico a V. S. para su cumplimiento en el concepto de que he pasado a las Cortes para su conocimiento los documentos indicados».

[7] Se encuentra en el leg. 45, n.º 188.

[8] Leg. 45, n.º 218.

32. UN PERSONAJE EN LOS INICIOS DEL LIBERALISMO ESPAÑOL: ANTONIO ALCALÁ GALIANO *

La historia de los grandes acontecimientos deja a veces en la sombra la peripecia personal de muchos de sus protagonistas. Algo así ha sucedido, según creo, con la pasada conmemoración de las Cortes de Cádiz, que, en aras de celebrar la Constitución y otras reformas, ha marginado a muy ilustres personajes de su tiempo. Por eso me ha parecido de interés tratar de rescatar a uno de esos personajes, Antonio Alcalá Galiano, intelectual y político, en homenaje a otro intelectual y político de hoy, nuestro querido colega José Luis Soberanes. Trataré así de presentar una semblanza personal de Alcalá Galiano, que tiene como contrapunto otra semblanza colectiva: la de los problemas de España en la primera mitad del siglo XIX.

Antonio Alcalá Galiano nació en Cádiz el año en que estalló la Revolución Francesa y murió en plena gestación de nuestra Revolución de 1868. Era un hombre, pues, marcado por el signo de lo turbulento. En su adolescencia y primera juventud vio gobernar a Carlos IV. Cuando tenía 19 años, el 2 de mayo de 1808, el pueblo de Madrid se arremolinó ante el palacio real, tratando de impedir la salida del infante Francisco de Paula. Ante el súbito estrépito callejero, mientras él se vestía, debió preguntar qué pasaba, lo que provocó un comentario de su madre qué resultaría premonitorio: «Ya ha empezado». Efectivamente, había empezado todo: la masiva revuelta popular, la Guerra de la Independencia, y en última instancia el proceso revolucionario del siglo XIX y el advenimiento del mundo contemporáneo[1]. Había empezado también el proceso de todo aquello

---

* Publicado en *Historia y Constitución. Estudios en homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, México, 2015, tomo III, 136-145.

[1] El episodio es narrado así por Alcalá Galiano en sus *Memorias*: «Amaneció el día 2 de mayo, tan célebre en los anales de la nación española. Estaba yo vistiéndome para salir a la calle con la inquietud natural en aquellas horas, cuando entró azorada mi madre, y sólo me dijo estas palabras: *Ya ha empezado.* Vese, pues, que no se necesitaba designar el hecho que tenía principio, sino que

que a él le tocó vivir: el convulso reinado de Fernando VII (con la restauración absolutista, el Trienio liberal y la llamada «década ominosa»); también la primera confrontación de carlistas y liberales; la regencia de Espartero, y el agitado reinado de Isabel II con todas sus peripecias: década moderada, Revolución de 1854, bienio progresista, gobierno de la Unión liberal y el preludio de la Revolución del 68 que sigue a la caída de O'Donnell. Así pues, si, como sabemos, todo hombre es hijo de su tiempo, el tiempo de Alcalá Galiano fue de mudanza y conmociones. Y tal será su vida, agitada y belicosa, aunque la evoquemos aquí con la placidez de un escrito académico.

* * *

Antonio Alcalá Galiano vivió setenta y cinco años y luego escribió todo o casi todo lo que había vivido. Contamos así en lo fundamental con sus ya citadas *Memorias*; con otra obra paralela, los *Recuerdos de un anciano*[2], y con unos breves *Apuntes* autobiográficos que dejó a cierto amigo suyo y que también fueron publicados[3]. Del Cádiz de su juventud recuerda él lo grande, pero también, con morosidad proustiana, lo pequeño y anecdótico. Cádiz era entonces ciudad próspera, con un puerto poblado de buques y calles abigarradas de comerciantes que iban o venían de Indias. Nuestro personaje rememorará en su obra el impacto de la paz de Amiens que multiplicó las flotas americanas llenas de productos preciosos y plata. Pero evoca también el traje de hombres y mujeres, y el andar de las gaditanas con zapato corto, mantilla y jubón, y gracioso contoneo[4]. Allí el joven Antonio promovió una Academia de Buenas Letras, donde veló las primeras armas literarias y donde inició sus escarceos políticos. En 1800 se había hecho cargo del gobierno de la ciudad un pintoresco personaje, el general de artillería don Tomás de Morla, de cuya despótica y caprichosa justicia se hacía eco el vulgo con la siguiente anécdota que merece la pena recordar en estos tiempos nuestros en los que tanto se habla de la corrupción de los políticos. «Por cierto favor hecho a una persona de condición humilde, regaló el favorecido al gobernador, su favorecedor, media docena de gallinas. Este, para castigar un acto de gratitud que parecía cohecho, mandó meter seis días en la cárcel al que había hecho el

---

se daba noticia de su llegada como de cosa conocida, y cuya tardanza daba golpe. Me asomé al balcón y noté correr las gentes. Al momento, vistiéndome de cualquier modo, me puse en la calle. Vivía yo en la calle del Barco...» (*Memorias de D. Antonio Alcalá Galiano publicadas por su hijo*, Biblioteca de Autores españoles, tomo 83, 249-475; ref. en 336).

[2] BAE, 83, 3-248.

[3] *Apuntes para la biografía del Excmo. Señor D. Antonio Alcalá Galiano escritos por él mismo.* Publícanse conforme al original autógrafo que aquel eminente orador y político entregó a su amigo D. Manuel Ovilo y Otero, oficial de la Biblioteca Nacional y Director de las *Escenas Contemporáneas* encargándole los conservase inéditos hasta después de su muerte, Madrid, 1865.

[4] *Recuerdos de un anciano*, 3-4.

presente, sirviéndole en cada uno de ellos una de las gallinas que le había regalado»[5].

Antonio, en este bullanguero ambiente, vivió otras experiencias más dramáticas. Sobre todas, la terrible de la muerte de su padre Dionisio, brigadier de la fragata Bahama en la batalla de Trafalgar, quien al grito de «ningún Galiano se rinde», se lanzó al ataque contra los ingleses y pereció el infausto 21 de octubre de 1805, y al parecer, en comentario nada menos que de Galdós, con tanta o mayor gloria que los héroes oficiales Gravina y Churruca[6]. Tenía entonces nuestro personaje dieciseis años; era ya extremadamente aficionado a la lectura[7] y, en consonancia con aquel Cádiz internacional, se manejaba bien en francés e inglés, idiomas que había aprendido con profesores particulares, a base de leer libros, o quizás incluso en la más sabia escuela de la calle.

Tras el drama familiar, en 1806, Alcalá Galiano se traslada con su madre a Madrid. Y en la capital estaba cuando en 1808, entran las tropas francesas. Quien acababa de vivir el drama íntimo y familiar de Trafalgar, hubo de vivir ahora el otro drama popular del 2 de mayo. En Madrid el joven Antonio fue tutelado por don Vicente Alcalá Galiano, tío suyo, liberal empedernido y economista de notable reputación. También se hizo amigo de José García León y Pizarro, secretario del Consejo de Estado, hombre políticamente promíscuo que, al igual que el tío don Vicente, con la misma soltura y desparpajo juraba fidelidad a José Bonaparte y a la Constitución de Bayona, que se ponía de parte de los patriotas sublevados[8]. No es así extraño que el discípulo de semejantes maestros, liberal en el fondo, pero muy en el fondo, acreditara un temperamento político acomodaticio y versátil. Por lo demás, la Corte entonces solo pasaba en Madrid pocos días, a fines de julio y principios de julio (entre Aranjuez y la Granja) y en diciembre al pasar de El Escorial a Aranjuez. Y además la Corte no habría de ser el escenario político principal, desplazado a Cádiz donde se celebraban las celebérrimas Cortes, sino sobre todo el escenario de la cultura y de la vida galante. Galiano evocará así en sus *Recuerdos* los dos teatros madrileños de la Cruz y del Príncipe, alumbrados por quinqués y velas puestas en candeleros, en los que solo se cobraba entrada para el patio de butacas, yendo a los palcos los convidados o sus amigos, o

[5] *Recuerdos de un anciano*, 7.

[6] Un estremecedor relato de la batalla de Trafalgar, vista desde la costa por el hijo del padre muerto, en el cap. VI de sus *Memorias*, 298-305. De este episodio se hacen eco R. Sánchez García, *Alcalá Galiano y el liberalismo español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, 33. J. Martín Tejedor, «Antonio Alcalá Galiano: la palabra y la acción», en D. Pacheco, A. R. Díez Torre y A. Sanz, *Ateneistas ilustres*, Ateneo de Madrid, 2004, 14.

[7] *Memorias*, 261 y 267-268.

[8] La amistad con Pizarro la evoca Alcalá Galiano en sus *Memorias*, 374-375. Algunos documentos sobre la trayectoria institucional del secretario del Consejo de Estado, pueden verse en mi libro *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, Apéndice V, 103 y ss.

quienes con más talento eran capaces de convidarse a sí mismos. También recordará nuestro autor las sedes que eran el ágora y catedra de la vida intelectual y política de entonces, es decir, los cafés: el de San Luis, el de la Cruz de Malta y, sobre todo, el de la Fontana de Oro[9]. Por allí hormigueaban los diversos bandos literarios, y muy singularmente dos, el liderado por el dramaturgo Leandro Fernández Moratín y el que tenía como jefe al poeta Manuel José Quintana. Subsistía ciertamente y en teoría la Inquisición, pero un tribunal cuyo Inquisidor General, Arce y Reynoso, arzobispo de Zaragoza, era reconocido como hombre melífluo y pacífico, entretenido en la inocua tarea de perseguir a beatas inventoras de milagros[10]. Ese era el Madrid que se vio sorprendido por las bayonetas francesas, y ese será el Madrid recuperado cuando las tropas vencedoras de Bailén pisen las calles de la capital el 24 de agosto de 1808.

Pero el centro político, como decíamos, se iba a trasladar a Cádiz, donde Alcalá Galiano arribó tras una breve estancia en Córdoba. Sin participar como parlamentario, pues aun rondaba los veintiún años, fue testigo más o menos presencial de las que sin duda han sido las más importantes Cortes de la historia de España. Y como no se podía estar de continuo en la Isla de León, debido a la afluencia de gentes, hubo que echar mano de la prensa que en aquellos días adquirió en España el rango de cuarto poder. «Hízose necesario –recuerda él– saber lo que pasaba en el Congreso, y saberlo sin demora, y para el intento servían los periódicos, que desde luego crecieron en poder»[11]. Aquellas Cortes, en las que se procedió a desmontar de forma cuidadosa pero implacable el Antiguo Régimen, debieron resultar un espectáculo fascinante para el joven gaditano repleto de inquietudes que veía todo aquello, de repercusión mundial, suceder en su propia ciudad. Uno a uno cayeron los bastiones de lo que se había mantenido inconcuso durante siglos. Primero se aprobó la libertad de imprenta, es decir, la libertad de expresión. Después se aprobó una Constitución que proclamaba el entonces extraño principio de que la soberanía residía en el pueblo. Finalmente se abolió la Inquisición, tras un largo y brillante debate que en nuestro tiempo será calificado por Vicens Vives como «la primera polémica pública sobre el pasado de España»[12].

Las Cortes de Cádiz, y todo cuanto sucedió en Cádiz, fue en verdad algo revolucionario. Pero algo revolucionario que se quiso presentar con ropajes tradicio-

---

9 Págs. 21-23.

10 Ramón José de Arce y Reynoso renunció al cargo de Inquisidor General el 22 de marzo de 1808, cuatro días después de la abdicación de Carlos IV y a consecuencia del Motín de Aranjuez. Según supone Lea, lo hizo para que no le afectara la animadversión popular contra Godoy (*Historia de la Inquisición española*, 3 vols., Fundación Universitaria Española, Madrid, 1982; en I, 364).

11 *Recuerdos de un anciano*, 69.

12 Sobre el debate gaditano y la supresión del Santo Oficio, véase mi trabajo «La abolición de la Inquisición», en *Estudios sobre la Inquisición*, Marcial Pons, 2005, 351-438.

nales, a modo de una recuperación de añejas libertades perdidas. Un diálogo, en fin, entre tradición e innovación. Por eso, cuando un sacerdote asturiano, don Francisco Martínez Marina, escribió el catecismo de la nueva asamblea política, su *Teoría de las Cortes*, intentó conectar la soberanía popular recién conquistada con una presunta e imaginaria soberanía de las Cortes medievales castellanas[13]. Aquello en el fondo no era verdad, y muy probablemente el mismo Martínez Marina lo sabía, pero constituía un ejercicio político e intelectual de gran calado. ¿Y que pensaba el joven liberal Alcalá Galiano de todo aquello?. Por primera vez, anotó él, se oía hablar en público en España a otros que a los predicadores o abogados[14]. Sabia reflexión. Entre los diputados gaditanos, nuestro hombre admiraba especialmente a Mejía. Era crítico en cambio con Argüelles, aun reconociendo su «indisputable elocuencia», y también con los jansenistas Muñoz Torrero y Oliveros, profesando verdadera aversión al ultraconservador Ostolaza[15]. En todo caso Alcalá Galiano no era entonces un progresista irreflexivo y demagogo. Baste recordar que en 1811 publicó un largo artículo en *El Redactor General*, defendiendo la conveniencia de la sanción regia de las leyes dadas por las Cortes, cuando el Conde de Toreno había hablado contra esa prerrogativa. Por lo demás, y en el juego de influencias anglo-francesas de su formación intelectual, las Cortes de Cádiz acentuaron el peso de lo inglés. No en balde uno de sus principales fautores, Jovellanos, mantenía asidua correspondencia con Lord Holland, amigo tambiën de Argüelles, y la propia *Teoría de las Cortes* de Martínez Marina se había reeditado en los números de un periódico, *El Español*, que aparecía en Londres.

El signo inglés se acentuó además con otra circunstancia: su nombramiento como Agregado en la embajada en Londres. Poco más tarde, en 1814, aquella incipiente carrera diplomática le ofreció un destino en Suecia. Allí estaba cuando Fernando VII abolió la Constitución de Cádiz. Se sintió traicionado en sus principios y regresó a España donde le aguardaba una crisis familiar y el abandono de su mujer. Para colmo de males, en 1815 murió su madre. Comenzó así una etapa de abandono personal y relajación de costumbres, en la que Galiano arrastró una vida disipada que daría origen a su fama de hombre bebedor. Como ha señalado su mejor y más reciente biógrafa, la profesora Raquel Sánchez García, esta mala reputación aflorará en el Trienio Liberal, como arma política de sus enemigos[16].

En enero de 1819 Alcalá Galiano parecía decidido a reemprender la carrera diplomática incorporándose como secretario a la legación en Brasil. Pero una vez

---

[13] J. A. Escudero, *Estudio preliminar* a la edición de la *Teoría de las Cortes*, 3 vols., Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, Oviedo 1996; en I, XV-CLXXX.

[14] *Recuerdos de un anciano*, 69.

[15] *Memorias*, 389; *Recuerdos de un anciano*, 81.

[16] *Alcalá Galiano*, 77.

en Gibraltar, antes de embarcar, al entrar en contacto con los que conspiraban para derrocar el absolutismo, decidió abandonar el proyecto, quedarse y unirse a ellos. «Con notable locura –confesará más tarde– me volví para el intento en Cádiz, sacrificando, como era probable, mi destino y carrera, y exponiendo mi vida o mi libertad» [17]. Entra así en contacto con la preparación del alzamiento militar. Un observador de entonces, Le Brun, asegurará que «a su decisión se le debe en mucha parte el levantamiento de Riego» [18]. Con el triunfo liberal, retorna a Madrid como oficial de la Secretaría de Estado, haciéndose habitual del Café de la Fontana, donde tenía su sede una tertulia de la sociedad madrileña de los Amigos del Orden, y más tarde de la Sociedad Landaburiana, fundada en recuerdo del teniente Landáburu. «A este momento –comentará uno de sus biógrafos [19]– corresponde la estampa de Alcalá Galiano que ha pervivido, la del tribuno de La Fontana de Oro, la que ha pasado Galdós a sus *Episodios Nacionales*, la que le hace centro de una época: “Allí se dio a conocer, como elocuente y apasionado orador...que enloquecía a la muchedumbre con su simpática voz, su arrebatador estilo y sus máximas tribunicias”».

De todas formas, y a propósito de la actuación de Alcalá Galiano en aquel efervescente mundo de las Sociedades Patrióticas, forzoso es admitir en él ciertos rasgos de personalidad equívoca, pragmática y acomodaticia. El principal estudioso de esas sociedades, Gil Novales, confiesa no tener «de Alcalá Galiano el alto concepto liberal que habitualmente se tiene, difundido astutamente por él mismo y recogido después por otros escritores. Hombre de talento indudablemente, y de talento oratorio en especial, su política tenía dos finalidades: su propia popularidad y poder, y sembrar confusionismo, dividir a todo el mundo con apariencias de patriota, acercándose, eso sí, sutilmente a quien detentaba el poder, con mayúscula. los liberales del Trienio tardarán bastante en darse cuenta de qué clase de hombre hay en Alcalá Galiano, y cuando lo descubran será ya tarde» [20].

Las elecciones de 1822 convirtieron al contertulio y tribuno Galiano en el diputado Galiano, lo que le reportó la oportunidad de rivalizar en el Congreso nada menos que con Argüelles, el Demóstenes de las Cortes de Cádiz, destacando en su actividad parlamentaria las intervenciones en el debate sobre el reglamento de la Milicia Nacional. En todo caso aquello fue harto efímero pues en octubre del mismo año comenzaron las reuniones del Congreso de Verona que iba a decretar la intervención absolutista en España. Con la entrada de los *Cien*

[17] *Apuntes para la biografía del Excmo. Señor D. Antonio Alcalá Galiano, escritos por él mismo*, Madrid, 1865, 19.

[18] *Retratos políticos de la Revolución de España*, Filadelfia, 1826, 127.

[19] J. Campos, *Introducción* a las *Obras escogidas* de Alcalá Galiano en el tomo 83 de la BAE, XIII. El texto que Campos cita es de la *Historia política* de Rico y Amat.

[20] A. Gil Novales, *Las Sociedades Patrióticas (1820-1823)*, 2 vols., Tecnos, Madrid, 1975; en I, 106.

mil hijos de San Luis, que no fueron cien mil sino muchos menos, y de la guerra consiguiente (que tampoco fue guerra sino, en expresión de Palacio Atard, un *paseo militar*[21]), se dio un nuevo vuelco a la situación. Fernando VII dictó el 1 de octubre de 1823 un decreto en el Puerto de Santa María, restableciendo el régimen absoluto, y tres días después Galiano se encontraba en Gibraltar preparado para iniciar el exilio.

* * *

Estamos ahora en un punto de inflexión de la azarosa trayectoria de nuestro personaje. Salvada la primera dificultad, que fue costear el viaje, y convertido Galiano en un simple emigrante, arriba a Londres instalándose en Somers Town, un sencillo barrio en el que se concentraron los españoles, entre los que por cierto también se encontraba el ínclito Argüelles. De todas formas, Alcalá Galiano era un emigrante especial, conocedor de la lengua y del país, y que no muy tarde habría de trabar contacto con los medios culturales londinenses. En la Universidad de Londres fue discípulo de John Austin, mientras colaboraba con asiduidad en diversas revistas y muy señaladamente en la *Westminster Review.* El muy largo exilio en Londres se prolongó por otra parte con una prolongada estancia en Francia (año y medio en París, y luego Tours), antes del definitivo regreso a España.

Como suele suceder, el tiempo fuera de su país dio a Alcala Galiano una pátina de moderación y una perspectiva más justa y equilibrada de los problemas nacionales. En sus *Recuerdos*[22], evoca él con gratitud especial la acogida británica y también los esfuerzos franceses por restablecer en España la Constitución de 1812 o algo parecido. Evidentemente, como subraya Sánchez García[23], el Alcalá Galiano que regresó a España en 1834, no era el demagogo de café ni el diputado estridente que salió del país en 1823. Según les sucedería a tantos otros, el gaditano había aprendido en Inglaterra cómo se puede conciliar tradición y modernidad. Y había aprendido también unas formas de liberalismo más real y respetuoso, bien lejos del liberalismo agresivo y alborotador de la Celtiberia.

El 29 de septiembre de 1833 muere Fernando VII, y tres meses y medio más tarde llega a la presidencia del Consejo de Ministros el granadino Martínez de la Rosa, que también había estado exiliado en Francia. A su vez, ese año regresa Galiano y el 18 de julio de 1834 entra en un Madrid conturbado por el asesinato de varios frailes que habían sido acusados de envenenar unas fuentes. En la ca-

[21] *La España del siglo* XIX. *1808-1898*, Espasa-Calpe, 1978, 133.
[22] Págs. 232 y ss.
[23] *Alcalá Galiano*, 184-185.

pital se dedica a colaborar en *El Observador* y en *El Mensajero de las Cortes*, y como diputado a hacer frente a Martínez de la Rosa, hombre triunfador en la política y en la literatura. A su vez, en 1836 Galiano consiguió culminar su carrera política al ser nombrado Secretario del Despacho de Marina, es decir, Ministro de Marina, en el gabinete Istúriz. Según él, este departamento, «siendo de menos trabajo que otros, me dejaba desahogado para atender a varios proyectos de legislación política, y a llevar el peso de las discusiones en los Estamentos»[24]. Sin embargo, lo de menos habría de ser que fuera bueno o malo el Ministerio, pues resultó tan fugaz que en el verano del mismo año cayó el gobierno con la sublevación de los sargentos de la Granja, y Galiano, perseguido, hubo de esconderse y volver en septiembre a exiliarse en Francia. Entre París y Pau pasó otros catorce meses, y en esta ciudad francesa juró la Constitución de 1837, volviendo en noviembre del mismo año a Cádiz donde había sido elegido de nuevo diputado. En esas Cortes –confiesa él– «sustenté con sumo tesón y calor la causa del partido moderado, excitando en el contrario un odio violento que me hizo ser blanco de innumerables calumnias»[25]. Se había formalizado ya entonces ese bipartidismo de moderados y progresistas, en el que Galiano se ubicó donde menos cabía esperar.

Ahora bien, si fugaz había sido la poltrona ministerial, no lo fue menos el escaño parlamentario. Disueltas pronto las Cortes, Galiano se recogió en El Escorial, donde le sorprendió el río revuelto de 1840 y la conversión del general Espartero en Regente. Sintiéndose inseguro quiso luego irse al norte. Según explicó, «pensé en retirarme a una provincia y escogí para mi retiro las Vascongadas, porque habiendo yo defendido que fuesen reconocidos sus fueros, había recibido de aquellos naturales, con acciones de gracias, seguridades de ser allí bien acogido si me viese en el caso de pasar a ellas»[26].

En Bilbao fue bien recibido, e incluso inició su colaboración en el periódico *El Vascongado*, de ideología moderada y fuerista. Pero la insurrección de 1841, cuando O'Donnell se levantó en Pamplona frente a Espartero, le llevó en diciembre de ese año a Francia, a lo que sería su tercer exilio. Por entonces escribió unos tristes versos de no mala factura; «Tercera vez proscrito/Y a ignominiosa muerte condenado/Por dudoso delito/Y en encierro ignorado/Del engañoso mundo abandonado»[27].

En Francia pasó casi todo el año 1842 y luego en Inglaterra el primer semestre de 1843. El nuevo retorno a España le llevó a su tierra, y pudo reencontrarse con Cádiz, de donde había salido veintiún años antes. Así vio el su ciudad con sentidos versos: «Cuando te me apareces/como del seno de la mar nacida/y a mis ojos

---

[24] *Apuntes para la biografía del Excmo. Sr. D. Antonio Alcalá Galiano*, 26.
[25] *Apuntes*, 28.
[26] *Apuntes*, 31.
[27] En Sanchez García, *Alcalá Galiano*, 269.

ofreces/ la imagen conocida/del suelo en que empezó mi triste vida/ Luciendo tu blancura/ Sobre el piélago azul que te rodea/Cual brillando en la altura/Nieve cana hermosea/El monte que las sierras señorea/.

De nuevo en Madrid, a fines de 1844, fue diputado primero y luego senador, pero las mudanzas políticas decimonónicas le tornaron de nuevo a esa condición típica del cesante, que él mismo situó entre 1847 y 1850. Luego las cosas tomaron otro cariz y volvió al mundo diplomático con sendas estancias en Turín y Lisboa. Pero esta sucesión de nombramientos y ceses políticos o diplomáticos, deja detrás otra vertiente, quizá la mejor, del Alcalá Galiano de los últimos años: la cultural, proyectada en dos campos, el artístico y literario, mediante su participación en el Liceo del mismo nombre, y el investigador y de debate ideológico, con su presencia en el Ateneo. En lo que se refiere a la actividad literaria hay que recordar, entre otras cosas, su famoso prólogo a la obra del Duque de Rivas, *El Moro Expósito o Córdoba y Burgos en el siglo décimo*. En el campo de creación intelectual, la impartición en el Ateneo de unas *Lecciones de Derecho político* que, a juicio de Martín Tejedor, constituyen «el primer esfuerzo brillante y creativo que aquí se hizo con originalidad propia para introducir los estudios de derecho constitucional en nuestro país y a ellas debe su mayor celebridad intelectual»[28].

Respecto al Ateneo de Madrid, entidad cultural que fue promovida por la Sociedad Económica Matritense en 1835, debe subrayarse que Alcalá Galiano fue uno de sus siete fundadores, y que presidió la entidad nada menos que en tres períodos. Las *Lecciones de Derecho político* que dictó allí le acreditan como un excelente conocedor de los autores franceses e ingleses. Otro personaje cuya influencia se deja sentir en esas *Lecciones* es Benjamín Constant, a quien el propio Galiano había conocido. Como señala la profesora Sánchez García, «Galiano utiliza con frecuencia las disquisiciones de Constant como punto de partida para elaborar sus propias reflexiones acerca del papel que puede otorgarse al monarca en el sistema político español»[29]. Por lo demás, Galiano no estaba solo en el Ateneo en estas disertaciones académicas. Por entonces ocuparon la tribuna personalidades tan prestigiosas como Donoso Cortés, antes que nuestro autor, y el penalista don Francisco Pacheco, después.

En los últimos años, Alcalá Galiano, senador vitalicio desde que lo nombrara Isabel II en 1845, pareció marginarse de la disciplina partidista, reclamando una actuación en libertad en el seno del partido moderado. «Señores, en este momento me encuentro libre de todos los partidos; he pertenecido al moderado –proclamaba en el Senado el 12 de enero de 1849–, le he seguido fiel y constante, no he roto con él *(pero)* a lo menos con la mayoría del partido no estoy acor-

---

[28] J. Martín Tejedor, *Antonio Alcalá Galiano: la palabra y la acción*, 19.

[29] *Alcalá Galiano*, 284

de». A la Revolución de 1848 corresponde él con unas *Breves reflexiones sobre la índole de la crisis por que están pasando los gobiernos y los pueblos de Europa*, dedicado precisamente a Donoso Cortés. Su última y gran presencia política, en fin, fue el Ministerio de Fomento, que ocupó por ofrecimiento de Narvaez. A diferencia del antiguo de Marina, este Ministerio tenía multitud de competencias y vino a ser madre y origen de numerosos Ministerios actuales. Pero no parece que Galiano lo desempeñara con brillantez. En una carta de Don Juan Valera de 8 de noviembre de 1864 se lee: «Mis peleas con don Antonio Alcalá Galiano han cesado, pero este señor no sirve para nada, ni para defender su propio Ministerio. Hoy le han quitado la cría caballar que pertenecía a esta Dirección llevándosela a Guerra...»[30].

Galiano, en fin, fue mejor teórico político que político práctico. Y como teórico, o como intelectual, hay una experiencia postrera que recordar: su paso por las Reales Academias, no por dos, como suela afirmarse, sino por tres: la Real Academia Española, la de Ciencias Morales y Políticas –donde ingresó en 1859, dos años después de ser erigida la corporación– y la de la Historia[31].

En la Real Academia de la Historia, según he podido comprobar examinando su expediente, ingresó en la vacante del Conde de Canga Argüelles, a propuesta de cuatro académicos (Quadrado, Delgado, Fort y D. Vicente de la Fuente). Según dice literalmente el acta, «habiéndose conformado el Sr. Director con esta propuesta», la votación tuvo lugar el 24 de abril de 1763; el 25 se le avisó del nombramiento y dio gracias el 1 de mayo. Tomó posesión en junta pública celebrada el 26 de diciembre de 1764, cuando por ser él entonces Ministro de Fomento, y con ocasión de su propio discurso de ingreso, tuvo que presidir la primera parte de la sesión para después cederla al Director mientras él leía el discurso sobre las antiguas Cortes de Castilla, al que contestó el mismo Director, D. Antonio Benavides[32].

Alcalá Galiano murió en 1865, a consecuencia de un ataque de apoplejía sufrido mientras asistía a una reunión del Consejo de Ministros[33]. Y con su muerte cabe hacerse una pregunta final de altos vuelos sobre el sentido que para él tuvo la vida, o más bien su propia vida. Siguiendo a Martín Tejedor[34], cabe decir que el librepensador español, tras una época de ruptura con la fe, retornó a la creencia cristiana en paralelo con el tradicionalismo católico de Bonnald y de Maistre.

---

[30] Cit. en Sánchez García, *Alcalá Galiano*, 421.

[31] De la pertenencia a esas tres Reales Academias se hace eco la esquela en la que el Presidente del Consejo de Ministros anuncia la muerte de Alcalá Galiano e invita a las exequias. La esquela se encuentra en el expediente guardado en la Real Academia de la Historia.

[32] Acta de la Junta de 26-XII-1864, firmada por Pedro Sabau

[33] *Apuntes para la biografía del Excmo. Señor D. Antonio Alcalá Galiano escritos por él mismo.* Véase en la nota del editor, 39.

[34] *Antonio Alcalá Galiano*, 16.

Aquí, como en todo, Galiano fue extremista pero cambiante. Quien de joven se confesaba incrédulo y deísta, y quien como diputado llegó a proponer en un insólito discurso en 1822, de cara a remediar la influencia antiliberal del clero, que se controlara la acción del sacerdote en el confesonario, años después, en una de sus tristes etapas de exilio, pedía perdón y se dirigía a Dios con estos versos con los que vamos a concluir: «A ti Señor Dios mío/Inagotable fuente de clemencia/A quien osado impío/Con atroz insolencia/He insultado perverso en mi demencia».

33. LOS ORÍGENES DEL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL*

I. PRECEDENTES

A) Interpretaciones de la historia del régimen municipal

Con el municipio romano en España a modo de referencia, fue opinión común entre los especialistas del siglo XIX que el municipio medieval debió a aquél su origen y fundamento[1]. El historiador portugués Herculano sostuvo así que las instituciones municipales romanas habían perdurado en el mundo visigodo, siendo transmitidas luego por los mozárabes para configurar en la Edad Media la estructura del municipio castellano-leonés. De esta suerte, el modelo del municipio romano perviviría de forma precaria a partir del Bajo Imperio, cobrando de nuevo vigor en la etapa medieval. La persistencia así de nombres como *curatores, decuriones, defensores*, etc., en la Edad Media, vendría a probar que el fondo residual de las viejas instituciones de la curia romana no había llegado nunca a extinguirse. Tal interpretación, la llamada tesis *romanista*, fue refutada parcialmente por Hinojosa al admitir el mantenimiento del régimen municipal romano hasta el ocaso de la monarquía visigoda de Toledo, y negar en cambio la capacidad efectiva de los mozárabes –cristianos que en la España musulmana conservaron su religión y derecho– para transmitir unas institución tan fundamental de la vida ciudadana. En fechas posteriores, cuanto había respetado Hinojosa de la añeja teoría fue combatido por Sánchez Albornoz en un estudio

* Publicado en *Estudios de Deusto. Homenaje al Profesor Don Pablo Lucas Verdú*, vol. 51/1, enero-junio 2003, 155-168.

[1] Hago uso de lo dicho respecto a las distintas etapas históricas del municipio en mi *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*, 2.ª ed., Madrid, 1995.

de título harto explícito: *Ruina y extinción del municipio romano en España.* He aquí su tesis central:

> «En mi opinión, el municipio hispano-godo, que llevaba en sus entrañas los mismos gérmenes de descomposición que el romano, acentuados ahora porque las nuevas instituciones sociales y políticas de la época se avenían mal con su perduración, continuó su curso descendente durante el siglo VI, y desapareció por entero en la primera mitad del siglo VII»[2].

Desaparecido, pues, el glorioso municipio romano, ¿cómo y por qué surgió el municipio medieval? Los historiadores europeos debatieron largamente esta cuestión ofreciendo desde el siglo XIX dos ambiciosas explicaciones de conjunto: la antes citada *tesis romanista*, que puede darse hoy por superada, y la llamada tesis *germanista*, que parte de la concepción de que el municipio medieval fue una realidad independiente del antiguo sistema romano, y que como tal debe ser explicada en función de otras causas. Wilda y Gierke pusieron así en relación la aparición del municipio con la infraestructura organizativa de gremios y asociaciones mercantiles. Von Below sostuvo que el sistema municipal urbano había sido una forma evolucionada y compleja del esquema antes existente en los concejos rurales[3]. Especial predicamento alcanzó la llamada *teoría del mercado* de Sohm, para quien el derecho especial del mercado dio lugar a ese derecho, también especial, de las ciudades[4]. Tal teoría tendría algunos puntos comunes con la interpretación de Pirenne, por cuanto aunque éste rechace que la ciudad sea una extensión institucional del mercado, sí sostiene que nació como resultado del asentamiento de mercaderes y comerciantes. Para Pirenne, ese derecho de los comerciantes *(ius mercatorum)* fue aplicándose a quien entraba o salía de la ciudad, convirtiéndose en fin en el derecho municipal mismo[5].

* * *

Por otra parte, en el siglo XIX español la visión de lo que había sido el municipio medieval y moderno formó parte de interpretaciones más amplias sobre el pasado de España, y, habida cuenta de que esos municipios enviaron sus procuradores a las Cortes, el estudio y la apología de estas asambleas representativas, consideradas por algunos como instituciones que llegaron a limitar el poder absoluto de Austrias y Borbones, llevó a ciertos autores al estudio y exaltación apologética de lo que el municipio castellano había sido. Tal fue el caso del exi-

---

[2] «Ruina y extinción del municipio romano en España e instituciones que lo reemplazan», en *Estudios Visigodos*, Roma, 1971, págs. 9-147; cita en pág. 51.

[3] *Der Ursprung der Stadtverfassung*, Düsseldorf, 1892.

[4] *Die Enstehung des deutschen Städtewesens*, Leipzig, 1890.

[5] *Las ciudades de la Edad Media*, Madrid, 1972.

mio liberal Francisco Martínez Marina, quien en su *Teoría de las Cortes* diseñó una especie de unión hipostática de esas Cortes y del Municipio, vinculando la supuesta grandeza e independencia de aquéllas, con la también supuesta grandeza e independencia de éste. Así cuando Martínez Marina critica en su *Teoría* el absolutismo de los Austrias, ese absolutismo va directamente referido a la pretensión de los monarcas de controlar las Cortes, controlando a su vez la libre representación de los municipios en ellas. En parecida línea, otro autor del XIX, Antonio Sacristán, abogado del ilustre Colegio de Madrid y estudioso de la evolución del municipio, nos dirá que la tendencia política de los monarcas de la Casa de Austria «era contraria a la conservación de las libertades públicas representadas por las Cortes y el sistema municipal»[6]. Y a fines del mismo siglo, el fundador de la moderna Historia del Derecho, don Eduardo de Hinojosa, cubrirá brillantemente su turno de apología del régimen municipal, en una conferencia pronunciada en el Ateneo de Madrid:

> «La historia del Municipio medioeval es uno de los capítulos más interesantes y fecundos de la historia de la civilización europea. El Municipio ha sido el precursor del Estado moderno. Él suprimió las trabas jurídicas que separaban las varias clases sociales y daban el carácter de privilegio a la libertad civil y la participación en la vida pública. Los grandes principios que informan la vida política contemporánea, la libertad de la persona, de la propiedad y del trabajo, la inviolabilidad del domicilio, la unidad de fuero, la igualdad de derechos civiles y políticos, en suma, tuvieron su primera realización práctica en la esfera limitada por los muros del Municipio»[7].

B) **El municipio moderno**

La etapa áurea del régimen municipal coincidió prácticamente con el siglo XIII. En observación del mismo Hinojosa, «este florecimiento de la autonomía y de la libertad municipal es tan efímero como brillante; apenas si dura una centuria: desde fines del siglo XII a principios del XIV»[8]. Prácticamente desaparecido en los tiempos modernos el antiguo sistema de *concejo abierto*, y asentado ya el *concejo cerrado*, la dirección de los municipios cayó en manos de oligarquías nobiliarias que se disputaron el control de las importantes ciudades con voto en Cortes. El cabildo o ayuntamiento estuvo compuesto por un número

---

[6] *Municipalidades de Castilla y León*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, 431.

[7] *Origen del régimen municipal en León y Castilla.* Fue una conferencia pronunciada en el Ateneo en el curso 1895-1896, que se publicó luego en *La Administración, Revista Internacional de Administración, Derecho, Economía, Hacienda y Política* [28(1896), 417-438], siendo reeditada en los *Estudios sobre la Historia del Derecho Español* (Madrid, 1903, 5-70), y en el tomo III (págs. 271-317) de sus *Obras*, Madrid, 1974, que es por donde cito. La referencia corresponde al exordio de la conferencia (pág. 273).

[8] *Los orígenes del régimen municipal en León y Castilla*, 315.

variable de regidores, elegidos o designados mediante sorteo, o bien nombrados por el rey con carácter vitalicio entre miembros de la nobleza ciudadana. El peso de los oligarcas locales se acentuó así en Castilla con la venta de los oficios de regidores, puesto que aquellos oligarcas eran los únicos que podían adquirirlos, sin que sirvieran de excesivo contrapeso real los *jurados* elegidos por el pueblo para defender sus intereses y controlar a los regidores. En todo caso, según parece, la autenticidad democrática de las asambleas municipales resultó ser inversamente proporcional a la demografía de los lugares respectivos. En las poblaciones de cierta entidad dominó la oligarquía de los propietarios de los oficios. En las villas medianas se los repartieron nobles y plebeyos. En las menudas aldeas, en fin, persistieron algunas formas residuales de concejo abierto, y todos los vecinos pudieron hacer oir su voz y tal vez elegir a sus dirigentes.

Más allá sin embargo de ese posible control indirecto de los reyes sobre los municipios, nombrando a los regidores, mediatizando su gestión, o interfiriendo la autonomía de los procuradores de ciudades con voto en Cortes, el control institucional, directo y efectivo, se ejerció a través de un agente, el corregidor, heredado de la etapa bajomedieval. No resulta hiperbólico así decir que el corregidor castellano de los siglos XVI y XVII lo fue todo o casi todo: representante y delegado político del monarca, y presidente del ayuntamiento, que actúa con poderes gubernativos como una especie de gobernador civil en el distrito de la ciudad, y disfruta de atribuciones judiciales y también a veces militares. En el XVIII los decretos de Nueva Planta llevan consigo la extensión a la Corona de Aragón del régimen municipal castellano, con lo que los corregidores aparecen en 1711 en Aragón y Valencia y en 1716 en Cataluña. Por lo demás, la figura del corregidor borbónico se complicó con la presencia de otro personaje, el intendente, cuyas parecidas atribuciones hicieron inevitable una confrontación institucional.

En el último tercio del XVIII, las reformas de Carlos III afectaron tanto a los corregidores como a la estructura municipal de los regimientos. La simbiosis intendente-corregidor desaparece en 1766 cuando Carlos III separa ambos cargos, confiando a los corregidores los asuntos de justicia y policía, y a los intendentes los de hacienda y guerra. Años después, en 1783, tiene lugar una profunda reforma de los corregimientos, que son ordenados en tres clases –de entrada, ascenso y término–, con lo que los antiguos corregidores políticos aparecen ahora a modo de funcionarios acomodados a ese escalafón. Estamos en suma ante un corregidor *diferente*. Como ha escrito su estudioso, el profesor González Alonso[9], el antiguo corregidor queda desplazado por este otro, «de carrera, profesionalizado e intercambiable».

En cuanto a los regimientos, las reformas de Carlos III intentaron corregir esa estructura municipal en la que grandes señores acaparaban los puestos como

[9] *El corregidor castellano 1348-1808*, Madrid, 1970.

regidores perpetuos, ostentando cargos que a menudo servían otras gentes en cesión o arrendamiento. Tras los motines de 1766, que fueron un serio aviso a la autoridad real aunque tal vez solo supusieran la rectificación de medios antes utilizados[10], dos textos de ese mismo año (el Decreto de 5 de mayo y la Instrucción de 26 de junio), así como el *Reglamento para Nuevas Poblaciones*, proyectarán sobre los concejos una bocanada de aire democrático y renovador. Se estableció entonces que el pueblo dividido en parroquias o barrios elija a unos *diputados del común* –dos o cuatro, según el número de habitantes– y a un *síndico personero* cuya misión era pedir y proponer lo conveniente al público en general, aun careciendo de voto en el ayuntamiento y de cualquier tipo de facultades resolutivas. Las atribuciones de esos diputados y síndico quedaron recogidas en el capítulo XIII de la Instrucción de 26 de junio, mientras el decreto o *Auto-Acordado* de 5 de mayo señalaba que eran creados para «tratar y conferir en punto de abastos, examinar los pliegos o propuestas que se hicieren y establecer las demás reglas económicas tocantes a estos puntos que pida el bien común»[11] Cabría en fin preguntarse qué acogida tuvieron en la práctica estas reformas, a lo que parece forzoso responder que no muy efectiva y brillante. Los regidores perpetuos las contemplaron con hostilidad. Y aquellos representantes del pueblo que venían a remediar los males de los regidores oligarcas y vitalicios, quisieron en seguida ser como ellos. Sabemos así de cierta curiosa peripecia acaecida en Palma de Mallorca, donde un tejedor, un calderero, un carpintero y un tonelero fueron elegidos *diputados del común.* Todos ellos se pertrecharon inmediatamente de espada, símbolo de hidalguía, y el tonelero usó desde entonces peluca.

II. EL RÉGIMEN MUNICIPAL GADITANO

A) **Antecedentes: la reforma de José I**

Como parece lógico, las concepciones municipalistas del rey José y de sus colaboradores eran deudoras de lo hecho en Francia a partir de la Revolución. Allí el famoso decreto de la Asamblea Constituyente de 14 de diciembre de 1789 había establecido en su artículo 49 que los cuerpos municipales tendrían dos tipos de funciones: unas, propias del poder municipal, y otras concernientes a la administración general del Estado y delegadas por ella a las municipalidades. En relación con esto, la Constitución de 1791 diseña en su artículo 9 unos oficiales del ayuntamiento con dos tipos de competencias: administrar los asuntos particulares de la municipalidad, y ejercer, si se les delega, otras funciones relativas al

[10] V. Rodríguez Casado, *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, 1962.

[11] J. Guillamón, *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid, 1980, 133-134.

interés general del Estado. Sobre esos presupuestos, García Fernández ha caracterizado el modelo autonómico de la Revolución francesa en base a cinco elementos: la existencia de un *pouvoir municipal*, esto es, de un área de competencias propias; la atribución al municipio de la gestión de competencias de otros órganos del Estado; la ausencia en él de representantes del poder central; la afirmación de una capacidad normativa propia, y el carácter electivo de los órganos municipales. A todo ello, sin embargo, seguirá en Francia un Estado bonapartista centralizado, cuyo eje principal es la afirmación de una administración única, de la central a la municipal, que sirve para transmitir las órdenes y voluntad política del gobierno[12]. El constitucionalismo napoleónico rectificará así al municipalismo libertario y revolucionario, diseñando una especie de espina dorsal de la Administración: el ministro en lo central; el prefecto en lo territorial, y el alcalde en lo local.

En consonancia con esta segunda interpretación se desarrolló la obra municipal de José I, centrada en el bienio 1809-1810. En aquel año, el decreto de 21 de agosto creó la *municipalidad* de Madrid. En el conjunto de cargos del ayuntamiento (corregidor, regidores, procurador del común, sustituto de éste, y secretario) los regidores son elegidos por sufragio censitario, mientras a su vez el corregidor representa el control del poder real y centralista. Tal reforma anticipa las claves de la concepción municipal del rey francés, basada en el doble juego del sometimiento efectivo de la municipalidad al corregidor y al intendente provincial, y en la admisión de esos regidores electos que numéricamente representan a la mayoría de la corporación.

Tras la regulación dada a Madrid, se estableció la normativa general a través de dos decretos de 4 de septiembre de 1809 y 17 de abril de 1810. Aquel prescribió que las nuevas *municipalidades* o ayuntamientos fueran constituidas por un número de propietarios proporcionado a la población, elegidos entre quienes hubiesen acreditado mayor adhesión a la Constitución de Bayona. Ese decreto, un tanto coyuntural y de emergencia, fue completado por el más amplio de 1810, que organizó ya el régimen de *municipalidades* como una pieza del sistema administrativo general, situando a los ayuntamientos bajo la dependencia inmediata de los prefectos provinciales.

Base de la normativa de 1810 fue la *junta municipal*, nombrada en concejo abierto por los vecinos contribuyentes. Y de forma paralela al fenómeno señalado en la centuria de la Ilustración, la democracia municipal resultó ser inversamente proporcional al volumen de la población de ciudades y pueblos. Así en los más pequeños esa junta municipal podía designar al corregidor y a los regidores, mientras que en los de tamaño intermedio (entre 2.000 y 5.000 habitantes) se

[12] A. Oliván, *De la Administración pública con relación a España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, 46-48.

limitaba a presentar los nombres al prefecto, quien llevaba a cabo el nombramiento. En las ciudades mayores de 5.000 habitantes correspondía al rey, a propuesta del prefecto, designar esos cargos entre los componentes de la junta. El corregidor aparece en todo caso como pieza clave del gobierno local, subordinado al prefecto –quien podía suspenderle provisionalmente del empleo– y en última instancia al rey, a quien se reservaba la facultad de sustituirle. Digamos en fin que no parece probable que esta reforma municipal lograra, en circunstancias tan conflictivas, una implantación efectiva y real. Resulta desde luego difícil que en un país sometido a ocupación y conflictos militares, aquella teórica normativa civil fuese impuesta o tolerada, con todas sus sutilezas, por los jefes del ejército.

B) **La Constitución de Cádiz y el dirigismo político municipal**

Menos de un año antes de promulgarse la Constitución de Cádiz, el decreto de 6 de agosto de 1811 había dispuesto la incorporación a la nación de los señoríos jurisdiccionales, permitiendo que aquellos otros con una simple base territorial o solariega quedaran «en la clase de los demás derechos de propiedad particular». Semejante medida no repercutió de modo apreciable en el debate gaditano sobre la Constitución, lo cual no deja de ser extraño si se tiene en cuenta, como ha señalado García Fernández[13], que la abolición de los señoríos jurisdiccionales supuso para la cuestión municipal que más de la mitad de los pueblos de España pudieran darse sus magistrados y autoridades. Con las nuevas perspectivas, y debiendo organizar un sistema municipal común para toda la nación, aligerado ya de trabas señoriales, los legisladores tenían delante el modelo francés, que años atrás había consagrado la noción del «poder municipal» *(pouvoir municipal)* y el ejemplo no excesivamente alentador de los municipios castellanos. El problema era, en fin, decidirse o por un municipio autónomo, o por un ente mediatizado y controlado por el poder central. Y es en todo caso curioso señalar que, en el debate gaditano, fueron los diputados de ultramar quienes más se distinguieron en la defensa de la autonomía municipal, frente al criterio restrictivo de sus colegas peninsulares, quizás recelosos del peligro disgregador o federal que podía acarrear un municipio autónomo.

La Constitución de 1812 partió de dos principios básicos (la conveniencia de que todo pueblo cuente con su ayuntamiento, y que el régimen de esos ayuntamientos sea uniforme), que supondrán una clara y profunda renovación[14]. El texto de Cádiz dio cabida al régimen municipal en el título sexto, *Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos*, y más precisamente en el primero de

[13] *El origen del municipio constitucional*, 239.
[14] L. Morell Ocaña, *La Administración local*, Madrid, 1984, 60.

los dos capítulos de dicho título, artículos 309 a 323. Martínez Marina saludó a la normativa gaditana de forma calurosa y encomiástica:

> «El título sexto de la constitución es excelente, y los dos capítulos de que consta están sembrados de máximas utilísimas para el gobierno político y económico de las provincias y pueblos comprehendidos en ellas. Todo se encamina a proteger las libertades y derechos de los cuerpos municipales, a proporcionarles riqueza, abundancia y comodidad, y a promover la opinión, el decoro y engrandecimiento de estas pequeñas sociedades, de cuya gloria y prosperidad está como colgada la de toda la nación. Con este objeto se ven aquí renovadas las antiguas ideas o instituciones de Castilla que tanto contribuyeron a la exaltación de sus concejos y ayuntamientos, y condenadas para siempre las destructoras máximas con que el despotismo y arbitrario gobierno de los precedentes siglos logró extinguir el espíritu público, envilecer, abatir los pueblos y reducirlos a un estado de opresión y esclavitud» [15].

Los quince artículos de ese capítulo I diseñan unos ayuntamientos compuestos de alcalde, regidores y procurador síndico, presididos por el jefe político si lo hubiere (art. 309), cargos esos que serán nombrados por elección, cesando automáticamente los regidores que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos (art. 312). La conveniente mutación en los cargos se asegura al disponer que los alcaldes cambien cada año, y los regidores y procuradores síndicos por mitad cada año (art. 315), no pudiendo quien desempeñe estos cargos ser reelegido en ellos hasta que transcurran dos años (art. 316), ni acceder por vez primera a ellos si se es empleado público de nombramiento regio (art. 318). Las funciones de los ayuntamientos –seguridad y orden público; beneficencia y salud; cuestiones financieras y recaudación de impuestos; educación; obras públicas, agricultura, industria y comercio– están minuciosamente descritas (art. 321), junto a la facultad de realizar la propuesta de ordenanzas municipales [16]. El ayuntamiento, en fin, deberá desempeñar sus funciones bajo la inspección de la Diputación provincial, a la que anualmente rendirá cuenta de las inversiones y gastos (art. 323).

La libre elección de los magistrados municipales y la imposición del jefe político como presidente de la corporación, marcan los dos polos antitéticos de la fisonomía del municipio constitucional. El ayuntamiento es así una corporación cuyos miembros conviene que sean elegidos por los vecinos en razón de la eficacia, pero donde es oportuno ese control de una autoridad política legitimada por la voluntad nacional. Resulta sumamente ilustrativo, respecto a esa polémica

---

[15] *Teoría de las Cortes*, en Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, Junta General del Principado de Asturias, 3 vols, 1996; cita en I, 137.

[16] Como ha señalado A. Embid Irujo (*Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*, Madrid, 1978, 180) la Constitución de 1812 es la única que se ocupa de las ordenanzas municipales y de su régimen de aprobación.

presidencia del *jefe político*, escuchar lo que decía en el debate un diputado costarricense llamado Castillo:

> «Si las Cortes representan a la nación, los cabildos representan un pueblo determinado; con que si se teme que el rey o sus ministros influyan en las Cortes, siendo este cuerpo tan numeroso, y cuyos indivíduos debemos suponer que están dotados de grandes virtudes, ¡con quanta más razón es de temer que los gefes de las provincias que representan parte del poder executivo hayan de influir poderosamente en los Ayuntamientos!. Por tanto soy de opinión que absolutamente se prohiba que los jefes políticos presidan a los cabildos y que se conceda el honor de presidirlos exclusivamente a los alcaldes o regidor más antiguo.»

Mayor trascendencia real tuvieron sin embargo los argumentos de la mayoría vencedora, a través de la réplica del Conde de Toreno:

> «El señor preopinante ha fundado todo su discurso en un principio, a mi parecer equivocado, quando ha manifestado que los Ayuntamientos eran representantes de aquellos pueblos por quienes eran nombrados. Este es un error; en la nación no hay más representación que la del Congreso nacional... Los Ayuntamientos no son más que unos agentes del poder executivo para el gobierno económico de los pueblos; pero...se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios vecinos, en la persuasión de que desempeñarán mejor su cargo y corresponderán a la confianza que los ha distinguido.»

El régimen municipal de la Constitución de 1812 pretende un municipio que recupere la tradición nacional, pero en realidad conduce a un instituto sometido al poder ejecutivo. A tenor del análisis de Posada, su concepción del régimen local es resultante de tres influjos principales: la preocupación del tradicional municipio castellano; las condiciones ambientales del momento, y las ideas abstractas en que se genera entonces el futuro *liberalismo*, y en buena parte ya el *doctrinarismo político*[17].

III. LA CONSOLIDACIÓN DEL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL

La reforma de las Cortes de Cádiz marcarán el futuro del municipio constitucional. Según la interpretación de Posada, cuya influencia es trascendental en el pensamiento municipalista hispánico[18], «en Cádiz se suscita una organización local, con una fisonomía propia, tal y tan del tiempo, que ya no perderá jamás;

---

[17] *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, 106.

[18] Sobre ello, F. Albi, *La crisis del municipalismo*, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1966, 83 y ss.

antes al contrario, con el desarrollo ulterior se acentuarán sus rasgos distintivos» [19]. Esos rasgos serán, en opinión de tan acreditado tratadista, el reconocimiento de los núcleos locales a los que se da un régimen legal; la formación de la provincia siguiendo el modelo francés del Departamento; el establecimiento de una base electiva para la constitución de las corporaciones, y la integración de lo municipal en un sistema jerárquico y centralizado.

El régimen municipal diseñado por la Constitución de Cádiz se concretó en la *Instrucción* para el gobierno de las provincias de 23 de junio de 1813, con tres capítulos dedicados a las obligaciones y cargas de los ayuntamientos, y a los jefes políticos. Más adelante, con los vuelcos absolutistas y liberales del reinado de Fernando VII, el municipio constitucional desaparece y retorna. El Real Decreto de 30 de julio de 1814 disolvió así los ayuntamientos constitucionales, mandando que recuperaran los oficios concejiles los mismos que los servían en 1808. Con signo político contrario, la *ley para el gobierno económico-político de las provincias*, de 1823, que, como ha escrito Posada, fue una verdadera *ley de régimen local*, precisó las competencias de los ayuntamientos situándolos bajo la autoridad de las Diputación provincial, mientras el alcalde –ahora con menos funciones jurisdiccionales– queda subordinado al jefe político que preside la Diputación. La *Instrucción* reafirma la línea centralista, asegurada luego por un decreto de 23 de julio de 1835 «para el arreglo provisional de los ayuntamientos del reino».

La dialéctica centralización-descentralización, autoritarismo-autonomía, había sido y seguirá siendo el eje de todas las alternativas programáticas del régimen local. En el período 1836-1843, restablecido en lo que aquí interesa el sistema gaditano, los municipios logran recuperar una cierta libertad, y el centralismo resulta menos acusado. Hito principal de esa etapa fue la Ley de Ayuntamientos de 1840, fruto de la presión del partido moderado, promulgada y suspendida el mismo año. Con su rehabilitación por un decreto de 30 de diciembre de 1843, tendrá lugar un nuevo giro conservador que reduce las atribuciones de la corporación municipal, a la que se prohíbe intervenir en «negocios políticos» e institucionaliza un alcalde a quien corresponde la formación del censo electoral y que puede ser suspendido, como el ayuntamiento en su conjunto, por el jefe político. La restauración centralista se hace más ostensible con la Ley de Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, de corte claramente autoritario y que deja a los municipios en manos del poder central y de las minorías oligárquicas locales. El alcalde es nombrado entre los concejales por el rey o el jefe político, ejerciendo éste una función de supervisión y control del ejercicio presupuestario. Subordinado como antes el alcalde al jefe político, aquél a su vez maneja el censo electoral, donde el sufragio censitario permite que sólo sean electores los mayores contribuyentes y que sólo sean elegibles la mitad de ellos.

[19] *Evolución legislativa del Régimen local en España*, 107.

La preocupación autonomista rebrota en la legislación de la etapa abierta con la Revolución de 1868, que según Posada dio cabida al esquema «mas sistemático y definido del régimen local en el período constitucional de nuestra historia», y en concreto en la ley municipal de 20 de agosto de 1870, donde se pretende aumentar la presencia popular, extender el derecho de sufragio y hacer intervenir a los electores en el estudio de los presupuestos. Finalmente, con la Restauración, la ley municipal de 3 de octubre de 1877 impone un nuevo modelo que en lo fundamental habrá de mantenerse hasta fin de siglo. Sus rasgos más característicos son los siguientes. En primer lugar, la restricción del sufragio, al poder ser únicamente electores los cabezas de familia con dos años de residencia y que acrediten sólida posición económica, empleo civil o capacidad profesional y académica; y elegibles sólo aquellos que dispongan de determinada riqueza. En segundo lugar, el diseño de la figura del alcalde como delegado del gobierno, presidente del ayuntamiento y jefe de la administración municipal. El rey nombra al alcalde discrecionalmente en Madrid, y, entre los concejales, en las capitales de provincia y cabezas de partido con población superior a 6.000 habitantes. En lo relativo a la competencia de los ayuntamientos, se les atribuya «el gobierno y la dirección de los intereses peculiares de los pueblos», esto es, lo relativo al fomento, beneficencia, administración de bienes, policía urbana y rural, etc.

En la cuestión clave de la autonomía municipal, la ley de 1877 es sumamente restrictiva. El profesor Martín Retortillo[20] ha medido su nivel autonómico a la luz de cuatro parámetros, que arrojan un saldo más que deficiente: *sistema de tutela*, que sí existió al exigirse la aprobación de la autoridad superior para que determinados actos de los ayuntamientos se conviertan en ejecutivos; *sistema de suspensión de acuerdos municipales*, reconocido al alcalde, de oficio o a instancia de parte, y cuyo ejercicio queda en todo caso bajo el control de las autoridades superiores; *sistema de recursos*, existente ante el gobierno civil en las materias de competencia del ayuntamiento; y finalmente *posibilidad de suspensión y separación de alcaldes y concejales*, reconocida asimismo a los gobernadores civiles. Por lo demás, en los asuntos cuya competencia no había sido atribuida directamente a las corporaciones locales, el principio de jerarquía y subordinación fue inequívocamente afirmado en el artículo 179: «el Ministro de la Gobernación es el Jefe superior de los Ayuntamientos».

La Ley de 1877, como las reformas anteriores y posteriores, se proyectó sobre una vida local dominada por el caciquismo y la ignorancia de los potenciales electores. Unamuno escribiría sobre esa situación que «en Carballeda de Abajo o en Garbanzal de la Sierra, las más de las gentes no saben leer, y los que saben leer no leen apenas, y son pocas las personas que reciben periódicos... Ir a hablar

[20] Martín Retortillo, S., y Argullol, E.: *Descentralización administrativa y organización política. I. Aproximación histórica (1812-1931)*, Madrid, 1973.

allí de libertad de prensa resulta ridículo... Hay en España más Carballedas de Abajo o Garbanzales de la Sierra que no Barcelonas, Madriles y Zaragozas... Y como es así, el caciquismo prende que es un gusto»[21]. Hubo que sumar por tanto, a la excesiva intromisión del poder central, sancionada en el texto, la fuerza de los hechos en el acontecer cotidiano, es decir, la pura y simple imposición de esos caciques, quienes no solo condicionaron la actividad de alcaldes y ayuntamientos, sino que rindieron además la voluntad de los gobernadores de turno. La politización electoralista, en connivencia con tales intereses caciquiles, convirtieron con lamentable frecuencia a los ayuntamientos en meros instrumentos de acción de los partidos. En las ocasiones precisas, el gobernador dictaba instrucciones a los alcaldes que, de no ser seguidas, podían acarrear la suspensión de la asamblea municipal. Bastaba para ello con utilizar la letra de la ley. «No hay Ayuntamiento, por recta y honrada que sea su administración –comentará luego el Conde de Romanones–, capaz de resistir una buena visita de inspección». Sabemos que de hecho cierta insumisa corporación fue suspendida en periodo electoral por no haber encendido todas las luces que debía.

La ley local de 1877, y la provincial de 1882 (que amplió el derecho de sufragio) fueron objeto de numerosas críticas. Un autor francés, Henri Puget, señaló que sin haber hecho un esfuerzo serio para organizar las libertades locales, esas leyes «ont trop sacrifié à l'esprit doctrinaire, à l'esprit d'unification et de centralisation»[22]. A ellas sucedieron múltiples proyectos de reforma que intentaron llevar a la práctica nuevas fórmulas descentralizadoras. Los más importantes de esos proyectos hasta la conclusión del siglo fueron el preparado en 1891 por el entonces subsecretario de Gobernación, Sánchez Toca, y, sobre todo, el propuesto en 1899 por Silvela, con ocasión de su ascenso al poder como presidente del Consejo de Ministros. Silvela se había propuesto «organizar...una Administración europea y culta, que restablezca nuestra vida municipal y provincial, dando bases sólidas a nuestra regeneración general administrativa y financiera»[23]. Semejante programa nunca llegó a hacerse realidad. Como ha escrito Tusell, «al tratar de establecer un balance de toda esta larga serie de proyectos fallidos, una primera conclusión se impone. Que el problema de la Administración local tenía un carácter acuciante no solo para los tratadistas se desprende de la misma reiteración de la presentación de proyectos, pero también resulta evidente la dificultad de aprobarlos. La mayor parte de los proyectos no fueron siquiera discutidos y desde luego no se llegó a aprobar ninguna reforma... Sin embargo de algo sirvieron todos estos proyectos. En primer lugar, los dos partidos del régimen empezaron a concordar en una serie importante de pun-

---

[21] Cit. en J. Tusell Gómez-D. Chacón Ortiz, *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1973, 41.

[22] *Le gouvernement local en Espagne*, París, 1920, 185.

[23] L. Tapia, *Francisco Silvela, gobernante austero*, Madrid, 1970, 209.

tos... Desde esta perspectiva los proyectos de Maura, ya en el siglo XX, resultan mucho menos originales de lo que habitualmente se dice»[24].

Con el ocaso y término del siglo XIX puede darse por concluida, con sus virtudes y defectos, la etapa conformadora del municipio constitucional. En el juicio de un prestigioso administrativista preocupado por estas cuestiones, el balance de la convulsa historia municipal no resulta en verdad muy positivo:

> «Origen e historia del régimen local español no parece estar en el poder municipal... sino más bien en la permanencia y anquilosamiento del poder socio-económico del Antiguo Régimen, consolidado por unas precipitadas desamortizaciones, con la consiguiente ruina de los pueblos, por la traumática experiencia de un Ayuntamiento revolucionario y con ejércitos *populares*, por el absoluto desprestigio de las elecciones ante el falseamiento caciquil, por la ruptura de toda evolución democrática y liberal, con la intervención de la Corona en los nombramientos de las autoridades locales»[25].

[24] *La reforma de la Administración local en España (1900-1936)*, 64.

[25] A. Gallego Anabitarte, «Notas histórico-jurídicas sobre régimen local español (intento de revisión)», en *Actas del II Symposium. Historia de la Administración*, Madrid, 1971, 533-541; cita en 541.

VI
FUENTES, HISTORIOGRAFÍA
Y OTROS TEMAS

34. SOBRE LA GÉNESIS DE LA NUEVA RECOPILACIÓN *

I. INTRODUCCIÓN

En base a la habitual distinción de que las *recopilaciones* son meras colecciones o compilaciones de leyes ya promulgadas, y los *códigos* redacciones *ex novo* y articuladas de las grandes ramas del Derecho, parecería aquélla una tarea a simple vista fácil y asequible, y ésta en cambio ardua y trabajosa. Sabemos sin embargo que muchas *recopilaciones* –especialmente las hechas por encargo oficial– resultaron ser obras más que problemáticas, realizadas a menudo por varias personas con interrupciones, avances y retrocesos a lo largo de muchos años. Ello fue sin duda debido a múltiples causas. En primer lugar, a la natural dificultad de saber en un momento dado qué leyes eran las realmente vigentes, dificultad que se acrecentó en las etapas de enmarañada profusión legislativa. Además, al hecho de que así como las recopilaciones medievales y modernas de carácter privado suelen reproducir íntegramente los textos, las oficiales acostumbran a descabezar la parte introductoria y anteponer a la dispositiva un *sumario* del contenido, lo que evidentemente va algo más allá del mero acopio de textos. Finalmente, y sobre todo, al hecho de que las recopilaciones de Castilla e Indias acostumbran a refundir disposiciones concordantes de distintas épocas, con lo que, como observó García-Gallo, el texto ha de ser redactado de nuevo, no coincidiendo de ordinario con la letra de las leyes que se dicen recopiladas[1]. Esto significa que la tal *recopilación* viene a ser de hecho algo más que una recopilación o yuxtaposición de textos, situándose las dificultades de su elaboración a medio camino entre las propias de una teórica recopilación *strictu sensu* y las de aquello que normalmente entendemos por *código*[2]. Se explica así, en suma, que

---

* Publicado en el *Anuario de Historia del Derecho Español,* LXXIII (2003), 11-33.

[1] *Manual de Historia del Derecho español,* décima reimpresión, Madrid, 1984, I, n.º 448.

[2] Y no me refiero sólo a la acepción unívoca y habitual de código, referida a los cuerpos legales redactados en el XIX sobre materias concretas –civil, penal, mercantil, procesal– en base a un texto

la tarea de recopilar haya sido históricamente un quehacer mucho más complejo que el mero acopio mecánico de juntar leyes antiguas, y que cada recopilación, en consecuencia, haya dejado detrás un nada sencillo proceso y tenga su propia y embarazosa historia.

A esa historia particular de una de las principales compilaciones de nuestra Edad Moderna[3], la *Nueva Recopilación* de 1567, se refieren estas páginas. Ellas tienen como punto de partida las habituales y periódicas indagaciones realizadas en los manuscritos de la *British Library*, que nos han permitido localizar una carta del licenciado Gaspar Escudero, de 6 de noviembre de 1566, en la que recuerda y concreta la participación de su padre, el doctor Escudero, en la elaboración de ese cuerpo legal, y que se encuentra en la sección *Additional*, n.º 28335, folios 159-160[4]. Esta carta, que hace referencia a un trecho del proceso recopilador, pero de la que se pueden inferir hipótesis y conclusiones hacia adelante y hacia atrás, parece de la máxima fiabilidad no sólo por el parentesco inmediato de su autor con el recopilador, sino además porque la dirige a Diego de Espinosa,

---

articulado, sino también a otros dos tipos históricos de código: el *codex* romano, que ordinariamente lleva el nombre de su autor *(Gregorianus; Iustinianus,* etc.), y sobre todo el correspondiente a otros cuerpos jurídicos conocidos también con ese nombre, según es el caso, por ejemplo, del Código de Huesca o del Código de las Siete Partidas.

Por lo demás, esta última acepción de código habrá de perdurar hasta el mismo siglo xix. Y así cuando Martínez Marina propone *copilar un código civil,* se refiere a «formar un Código legislativo original, único, breve, metódico; un volumen comprensivo de nuestra constitución política, civil y criminal; en una palabra, poner en ejecución el noble pensamiento y la grandiosa idea que se propuso don Alonso el Sabio cuando acordó publicar el Código de las Siete Partidas» *(Ensayo histórico-crítico,* BAE, 194, 292). Es decir, que lo que Marina quiere no es ni formar una recopilación, como a veces se ha dicho, ni tampoco formar un código al estilo del *Code civil* ya promulgado en Francia, sino otro tipo de código, exactamente el que concuerda con las Partidas; no un código para determinada rama del Derecho, sino un «código completo de legislación acomodado al carácter y genio nacional» *(Juicio crítico de la Novísima Recopilación,* BAE, 194, 370). En última instancia, Martínez Marina quiere –si se me permite la expresión– unas *Partidas bis* a las alturas del siglo xix (He tratado este tema con más amplitud en la Introducción a la Teoría de las Cortes, Junta General del Principado de Asturias, 1996, I, CXVIII-CXXII).

[3] A. Pérez Martín y J. M. Scholz *(Legislación y Jurisprudencia en la España del Antiguo Régimen,* Universidad de Valencia, 1978. Pérez Martín caracteriza así a estas recopilaciones modernas: «Toda la legislación que se va produciendo en los diversos reinos hispánicos es recogida periódicamente en Recopilaciones generales. Todas estas recopilaciones se mantienen dentro de la línea iniciada por los Códigos de Derecho romano y seguida por el *Liber Iudiciorum* y algunas recopilaciones de la Baja Edad Media... En las recopilaciones de la Edad Moderna se observa una técnica característica. El autor o autores de la recopilación, por iniciativa oficial o privada, se limitan a recoger el material legislativo que se consideraba entonces vigente, principalmente las normas territoriales emanadas del monarca o las asambleas legislativas. Los distintos textos legales se yuxtaponen ordenándolos cronológicamente o por materias» (pág. 11).

[4] En el Catálogo de don Pascual de Gayangos, el tomo de manuscritos Add. 28335 aparece descrito así: «State Papers: Home Correspondence, vol. II of the collection, containing petitions and letters addressed to Cardinal Espinosa, or to Don Juan de Ovando y Godoy, President of the Council of Finances». *(Catalogue of the Manuscripts in the Spanish Language in the British Library),* 4 vols, reimpresión 1976; ref. en II, 662-670; doc. en n.º 79.

Presidente del Consejo de Castilla, reclamando determinados beneficios en base al trabajo –que él rememora– de su padre, con lo que resulta literalmente inimaginable que el hijo inventara algo del quehacer y servicios del progenitor, consejero de Castilla, ante el propio presidente del organismo y máxima jerarquía entonces del Estado, sobre hechos que acababan de suceder y eran así perfectamente conocidos por su interlocutor y por el mundillo de gentes del Consejo. De esta suerte, el examen de la carta del hijo del doctor Escudero nos ha llevado a repasar la ejecutoria de quiénes participaron en la elaboración de la Nueva Recopilación[5] y las reclamaciones recopilatorias de las Cortes de Castilla a lo largo de muchos años.

El documento londinense de que aquí se hace uso corresponde a la etapa de la privanza de Espinosa: 1565-1572. Conviene advertir que este personaje segoviano[6] había sido nombrado presidente del Consejo Real en 1565, Inquisidor General al año siguiente, y cardenal en 1568, por lo que la carta de don Gaspar coincide con el apogeo de su influencia, en unos años en que a Espinosa se le consultaba todo. Y advertir también que la localización de este manuscrito en Londres se debe con toda probabilidad al hecho de figurar entre los papeles de Espinosa, de los que debió hacerse cargo su secretario Mateo Vázquez, quien años después habría de convertirse en el gran secretario privado de Felipe II. Incorporados aquellos documentos a los papeles de Mateo Vázquez, el conjunto documental del secretario, según ya recordé en otra ocasión[7], pasó a formar parte del Archivo de la Casa de Altamira, uno de cuyos lotes principales fue a parar al Museo Británico y posteriormente a la *British Library*.

Señalemos en fin que no son por desgracia abundantes los estudios sobre la *Nueva Recopilación*, y muchísimo menos sobre su génesis. Entre la literatura científica de nuestro tiempo cabe mencionar la parte destinada a este cuerpo legal en la citada obra *Legislación y jurisprudencia en la España del Antiguo Régimen*, de Pérez Martín y Scholz, así como los trabajos de José Luis Bermejo publicados en este Anuario y referidos a las peripecias del cuerpo legal a partir de su publicación[8], aunque uno de ellos, el titulado *Primeras ediciones de la Nueva Recopilación*, se refiera al problema de la datación de esa edición primera. Son también de notable interés las páginas que le dedica un estudio que lleva por

---

[5] A tal efecto hemos rastreado las huellas de esos personajes en la sección de Quitaciones de Corte (propiamente, Escribanía Mayor de Rentas; Quitaciones de Corte) del Archivo General de Simancas (AGS).

[6] Me he referido a su peripecia política en mi libro *Felipe II. El rey en el despacho*, Madrid, 2002, 169-173.

[7] *Felipe II*, 13-14.

[8] «El proyectado Suplemento a la Nueva Recopilación», tomo L (1980), 303-326; «Un plan de reforma de la Nueva Recopilación», LI (1981), 641-650; «Primeras ediciones de la Nueva Recopilación», LXIII-LXIV (1993-1994), 1033-1040; «Nueva Recopilación y Autos Acordados (1618-1745)», LXX (2000), 37-88.

título *Reconsideraciones sobre el proceso recopilador castellano* del profesor Eduardo Galván, presentado en un reciente concurso a la cátedra de la Universidad de Las Palmas y todavía inédito. Por lo demás, todos los Manuales y libros de texto de Historia del Derecho español se refieren lógicamente a este importante cuerpo legal, destacando entre ellos, por la mayor atención y sentido crítico en todas estas cuestiones, el del profesor Aquilino Iglesia[9].

II. LA PRAGMÁTICA DE 14-III-1567

Bajo el título de *Recopilación de las leyes destos Reynos* se publicó en 1567 la que es conocida como *Nueva Recopilación.* La obra va precedida por la pragmática que «declara la autoridad que han de tener las leyes deste libro», fechada en Madrid el catorce de marzo de 1567. Esta pragmática es refrendada por el influyente secretario Pedro de Hoyo, que por entonces culminaba su carrera administrativa y habría de fallecer al año siguiente[10]. En el registro figura como canciller Martín de Vergara, y a continuación aparecen los miembros del Consejo Real (Menchaca, Velasco, Virbiesca, Morillas, Ágreda y Jarava), precedidos por su presidente Diego de Espinosa.

La pragmática del 14 de marzo tiene, tras la intitulación, tres partes fundamentales. Una primera justificatoria, que hace referencia a la necesidad de la recopilación de las leyes[11]. Otra, la segunda, que da cabida al sumario del proceso

---

[9] A. Iglesia Ferreirós, *La creación del Derecho. Una historia del Derecho español. Lecciones,* fascículo 3, Barcelona, 1988, 670-675.

[10] Sobre la trayectoria de Hoyo, *Felipe II. El rey en el despacho,* 184 y ss.

[11] «Sabed que por las muchas y diversas leyes, Prematicas, ordenamientos, capítulos de Cortes y cartas acordadas, que por Nos y los Reyes nuestros antecessores en estos Reynos se han hecho, y por la mudança y variedad que cerca dellas ha avido, corrigiendo, emendando, añadiendo, alterando lo que segun la diferencia de los tiempos y ocurrencia de los casos ha parecido corregir, mudar y alterar; y *porque assimismo* algunas de las dichas leyes o por se aver mal sacado de sus originales, o por el vicio y error de las impressiones, estan faltas y diminutas, y la letra dellas corrupta y mal emendada. Y otrosi en el entendimiento de algunas otras de las dichas leyes, han nacido dudas y dificultades, por ser las palabras dellas dudosas; y por parecer que contradezian algunas otras, y que assimismo algunas de las dichas leyes, como quiera que sean y fuessen claras, y que segun el tiempo en que fueron fechas y publicadas, parecieron justas y convenientes, la experiencia ha mostrado que no pueden ni deven ser executadas; y que demas desto las dichas leyes han estado y estan divididas y repartidas en diversos libros y volumenes, y aun algunas dellas no impressas ni incorporadas en las otras leyes, ni tienen la autoridad ni orden que convendria, de que ha resultado y resulta confusion y perplexidad, y en los juezes que por ellas han de juzgar dudas y dificultades, y diferentes y contrarias opiniones; y porque las leyes son establecidas para que por ellas se haga y administre justicia, y para que se mande y ordene lo bueno y justo, y se prohiba y vede lo malo e ilícito, y sean regla y medida a todos, a los buenos para que las guarden y sigan, y a los malos para que se refrenen y moderen. Y conviene que demas de ser justas y honestas, sean claras y publicas y manifiestas, de manera que los subditos entiendan lo que son obligados a hazer, y de lo que se deven de guardar, y sea a todos cierta y claramente guardado su derecho, y se escusen las dudas y diferencias, pleytos y debates, y se viva en la paz y quiete publi-

que ha conducido a la Recopilación, enumerando a quienes intervinieron en él. Y una tercera que ordena su impresión; que por ella se juzguen los pleitos y que se conserven dos ejemplares, uno en el Consejo y otro en el Archivo de Simancas, a fin de dar fe del texto auténtico. De esas tres partes, la que nos interesa ahora y aquí es la segunda, de la que algunos autores han solido tomar los datos para dar cuenta de la génesis de este cuerpo legal. Y esa segunda parte de la Pragmática, tras recordar las peticiones de las Cortes en favor de que se recopilaran las leyes[12], menciona la intervención sucesiva en esa empresa de cuatro personas, según un relato que, en aras de la claridad y mejor análisis, convencionalmente segmento en cuatro y numero yo aquí:

> 1. «Y con acuerdo de los de su Consejo, fue esto primeramente cometido al Doctor Pero Lopez de Alcocer, Abogado que fue en la nuestra Audiencia Real, que reside en la villa de Valladolid, el qual, aunque se ocupó mucho tiempo en ello, no se pudo acabar en sus dias.
>
> 2. Y despues de su muerte, por ser esta obra de la importancia y calidad que era, y que requeria se prosiguiesse por persona de autoridad, letras y experiencia, fue para este efeto nombrado por su Magestad el Doctor Escudero, del su Consejo y Camara, para que visto lo que estava hecho por el dicho Doctor Pero Lopez, y todo lo demas que conviniesse ver, prosiguisse y continuasse la dicha Recopilacion. Y como quiera que el dicho Doctor Escudero, con gran cuydado y diligencia entendio mucho tiempo en esto, no se pudo ansimismo acabar en su vida.
>
> 3. Y por su muerte, teniendo el mismo fin a la importancia del negocio y calidad de la persona que para el convenia, Nos nombramos al Licenciado Pero Lopez de Arrieta, del nuestro Consejo, y le mandamos que viesse todo lo que por los dichos Doctor Pero Lopez de Alcocer y Doctor Escudero estava hecho, y prosiguiesse y continuasse la dicha Recopilacion y reduccion de leyes hasta la acabar. El qual, como quiera que assimismo se ocupo mucho tiempo con gran estudio, cuydado y trabajo, y puso esta obra muy adelante y en buenos terminos, no se acabo ni pudo acabar en su vida.
>
> 4. Y despues de sus dias ultimamente para proseguir y acabar esta obra en lo que faltava por hazer, y para que aquello, juntamente con lo que estava hecho, se pusiesse en orden, añadiendo, quitando y emendando lo que pareciesse necessario, y para que en este negocio se pussiese el último fin y mano, Nos, teniendo consideracion a lo que esto importava y a la persona que para ello se requería, nombramos al Licenciado Bartolome de Atiença, del nuestro Consejo, el qual despues de averse ocupado muchos

---

ca, que en los Reynos bien governados se deve tener; y que para este mismo efeto en las dichas leyes se supla lo que estuviere falto y diminuto, y se quite lo superfluo, y se declare lo dudoso y se enmiende lo que estuviere corrupto y errado.»

[12] «Y assi por los Procuradores destos Reynos en Cortes, y por algunas otras personas zelosas del bien y beneficio publico, fue pedido y suplicado al Emperador y Rey mi señor que mandasse reduzir y recopilar todas las dichas leyes, y que se pusiesse debaxo de sus titulos y materias por la buena orden y estilo que conviniesse, quitando lo que fuesse superfluo y añadiendo y emendando en ellas lo que conviniesse.»

dias en ello, con gran diligencia y cuydado, lo acabo y puso en perfeccion, aviendose primero, assi en su tiempo como en el de las otras personas que en esto intervinieron en el nuestro Consejo en general, y en particular por las personas del, que para esto han sido diputadas, tratado y conferido y determinado las dudas, puntos y dificultades que cerca de la emienda y declaración de las dichas leyes, y de lo que se devia en ellas añadir, quitar o alterar, han ocurrido.»

Así pues, a tenor del resumen que hace la pragmática regia, el proceso elaborador de la Recopilación arrancó a petición de los procuradores en Cortes y otras gentes notables, y se encargaron sucesivamente del trabajo cuatro personas, dos doctores y dos licenciados: el doctor Pedro López de Alcocer; el doctor Escudero; el licenciado Pedro López de Arrieta, y el licenciado Bartolomé de Atienza, que fue quien la concluyó. Procede en consecuencia examinar qué fue lo que pidieron las Cortes y desde cuándo. Y por otra parte indagar en lo posible qué hicieron esas cuatro personas, si es que además fueron cuatro y no cinco, pues casi dos siglos y medio después, la *Real Cédula sobre la formación y autoridad de esta Novísima Recopilación de leyes de España*, de 15 de julio de 1805, ofrece una evocación retrospectiva de lo mismo con las siguientes palabras:

«... continuando el desorden con mayor exceso por las *(leyes)* que se publicaron en los años siguientes hasta el de 1537, en que D. Carlos I cometió su compilacion al Licenciado Pedro Lopez de Alcozer, en cuyo encargo le sucedieron los Doctores Guevara y Escudero, y los Licenciados Pedro López de Arrieta y Bartolomé de Atienza, estos últimos del Consejo Real; habiéndose concluido, impreso y publicado en el año de 1567 en dos tomos comprehensivos de nueve libros, y baxo el título de *Recopilación de Leyes de estos Reynos.*»

Este texto de la cédula de 1805, respecto a la pragmática anterior, cita según puede verse a López de Alcocer como licenciado y no como doctor; introduce entre Alcocer y Escudero a un nuevo recopilador, el doctor Guevara; y fija en el año 1537 el arranque del proceso que condujo a la Nueva Recopilación.

III. ANTECEDENTES Y PRIMER RECOPILADOR: LÓPEZ DE ALCOCER

Según parece, en el proceso recopilador castellano entre los siglos XV y XVI, y aunque la necesidad motivadora sea la misma, se dan dos fases distintas y bien diferenciadas. Una primera, la de los Reyes Católicos, que se inicia en 1484 con el Ordenamiento de Montalvo; prosigue en 1503 con el *Libro de las Bulas y Pragmáticas* de Juan Ramírez, y concluye, tras el requerimiento de la reina en el codicilo de su testamento en 1504, en el sentido de comisionar para estas tareas

a *un prelado de ciencia y conciencia*[13], con la designación de Galíndez de Carvajal, cuya obra quedará inédita. Y una segunda fase, la que pone en marcha Carlos V y concluye Felipe II, que parece autónoma y no mera prosecución de la anterior, y que se inicia con una nueva orden de recopilar (en 1537, según la cédula de la *Novísima*[14]), para concluir treinta años más tarde, en el reinado de su hijo Felipe II, con la Nueva Recopilación.

Tras la súplica de la reina en su codicilo de 1504, de que *redujesen todas* (las leyes, ordenamientos y pragmáticas) *a un cuerpo donde estuviesen más brevemente y compendiosamente compiladas*, las Cortes de Toro celebradas al año siguiente lamentan que los letrados no han estudiado los ordenamientos, y las consecuencias que de ello se derivan:

> «... de lo qual resulta que en la decisión de los pleytos e causas, algunas vezes no se guardan e platican las dichas leyes como se deven guardar e platicar, lo qual es contra nuestro servicio, e porque nuestra intención e voluntad es de mandar recoger e emendar los dichos ordenamientos para que se ayan de impremir e cada uno se pueda aprovechar dellos»[15].

Por entonces, un acreditado jurista, el doctor Lorenzo Galíndez de Carvajal tenía treinta y tres años. Nacido en Plasencia en 1472, había estudiado Derecho en Salamanca, aplicándose primero a la corrección y cotejo de las leyes de *Partidas*, empresa en la que, según su biógrafo Rafael de Floranes, en el año 1507 «ya parece andaba engolfado»[16]. Así, en base a lo que afirma este autor, Galíndez

---

[13] «Otrosi, que por cuanto tuvo deseo de mandar reducir las leyes del fuero, ordenamiento y pragmaticas en un cuerpo donde estuviesen mas breve y mejor ordenadas, declarando las dudas y quitando las superfluas, por evitar las dudas y algunas contrariedades que sobre ello ocurrian y los gastos que de ello se seguian a sus reinos, subditos y naturales, lo cual, a causa de sus enfermedades y ocupaciones, no se habia puesto por obra, suplica al Rey y a la Princesa y Príncipe y a los otros testamentarios, que luego hiciesen juntar un prelado de ciencia y conciencia con personas doctas y sabias y experimentadas en los derechos, y viesen todas las dichas leyes del fuero, ordenamientos y pragmáticas, y las redujesen todas a un cuerpo donde estuviesen más brevemente y compendiosamente compiladas, y que si hallaren entre ellas algunas que fuesen contra la libertad e inmunidad eclesiastica u otra costumbre alguna introducida en sus reinos contra la dicha libertad e inmunidad eclesiastica las quitasen para que no se usasen más, que ella por la presente las revocaba, casaba y quitaba, y que si alguna de las dichas leyes les pareciese no ser justas y que no concernian al bien publico de sus reinos y subditos las ordenasen de manera que fuesen justas al servicio de Dios y bien de sus reinos en el más breve compendio que ser pudiere ordenadamente por sus títulos, por manera que con menos trabajo se pudiesen estudiar; *que en cuanto a las leyes de las partidas mandaba que estuviesen en su fuerza y vigor, salvo si algunas se hallaren contra la libertad eclesiástica y pareciesen ser injustas»*. Edic. M. Danvila, *El poder civil en España*, V, 111-112. (He subrayado las últimas líneas para diferenciar, como luego veremos, las dos partes de la exhortación regia).

[14] Luego veremos que, en realidad, esa orden debió ser dada algunos años antes.

[15] *Cortes de los Antiguos Reinos de León y de Castilla*, publicadas por la Real Academia de la Historia, IV (Madrid, 1882), 199.

[16] R. Floranes, *Vida y obras del Dr. Lorenzo Galíndez Carvajal, del Consejo y Cámara de los Señores Reyes Católicos D. Fernando y Doña Isabel, y de Doña Juana y D. Carlos su hija y nieto*, Codoin XX (Madrid, 1852), 279-406; ref. en 309.

de Carvajal habría emprendido dos tareas –«cotejo de las Partidas y colección de las demás del reino»[17]– que venían a corresponder a las dos reclamaciones hechas por la reina Isabel en su codicilo: la recopiladora y la relativa a la reafirmación o corrección en su caso de las Partidas[18]. En esta última se habría interferido Gregorio López, quien a mediados de la centuria, y muerto ya Galíndez de Carvajal, publica su versión del célebre código[19]. En la primera, la propiamente recopiladora, Carvajal se mantiene en solitario. Pero ninguna de las dos llegará a publicarse. Semejante versión de la doble tarea de Carvajal puede resumirse así con palabras del propio Floranes:

> «Pero en fin, ello es que con más o menos historia, mayor o menor ciencia de estado, su obra (*la de Gregorio López)* fue la preferida, y la del doctor Galíndez se ha hundido y desaparecido desde entonces de tal modo, que no hay quien vuelva a hacer memoria de ella ni diga haberla visto, aun por reliquia, en esta o aquella librería o archivo
>
> La otra obra de jurisprudencia que al mismo tiempo emprendió el señor Galíndez para satisfacer al deseo de la Señora Reina Católica en su codicilo, y sin duda porque fue el que nombró para ello su marido el Rey Católico, relativa a recoger con método y orden los ordenamientos sueltos, pragmáticas y resoluciones de Cortes que estaban tan mal digeridas en la colección de Montalvo...»[20].

Galíndez de Carvajal, pues, tras el fallecimiento de la reina Isabel acometió la tarea recopiladora por encargo supuestamente de Fernando el Católico, pero a su muerte, que debió ser antes de 1530 (pues ese año Lucio Marineo Sículo le cita como desaparecido en sus libros de *Rebus Hispaniae memorabilibus*), la obra también se perdió, yendo a parar quizás algunos restos de ella a la biblioteca de El Escorial[21]. Por entonces, o poco antes, se celebran las Cortes de Valladolid de 1523 en las que explícitamente se habla de *recopilaciones.*

---

17 *Vida y obras,* 312.

18 Ver las dos partes, en redonda y cursiva, del texto del codicilo en nota 13.

19 Prueba de esa aplicación paralela de Galíndez de Carvajal y Gregorio López a la tarea de editar las Partidas, es la siguiente petición de las Cortes de Madrid de 1551, cuatro años antes de la edición de este último autor:

«Que se impriman las partidas.

Otrosi, las leyes de la partida están con diferentes letras, e ansi ay en ellas diversos entendimientos, y el doctor Carvajal que fue del vuestro consejo tiene entendido las en menudo, y lo mismo ha hecho el licenciado Gregorio Lopez del vuestro consejo de indias, y otros muchos letrados, y está cierto que han escripto e trabajado mucho sobre las dichas leyes de la partida, e otras leyes destos reynos. Y porque esto conviene mucho para la verdadera expedición de los pleytos destos reynos. Suplicamos a vuestra Magestad mande que todo ello se vea, e visto se impriman las dichas leyes de la partida con la corrección que convenga, mandando que aquellas se guarden, porque ansi cessarán muchos pleytos que de presente ay, por las dubdas que resultan de las diversas palabras de las dichas leyes» *(Cortes,* V, 547).

20 Floranes, Vida y obras, 344-345.

21 Así lo afirman Asso y De Manuel en el Discurso Preliminar al Ordenamiento de Alcalá: «La Colección tan famosa del Doctor Carvajal se puede desde luego conocer por lo que aún existe de

Y se habla de *recopilaciones*, en plural, porque procede aclarar que esas Cortes de 1523 reclaman dos tipos de recopilación que a partir de entonces irán por separado: la de las crónicas e historias, y la de las leyes. Respecto a la primera, la petición 57 refiere que se había hecho una compilación «de las ystorias y coronicas y grandes cosas y hazañas hechas por los rreyes de Castilla», suplicando al rey «mande saber la persona que tiene hecha la dicha copilación, y la mande corregir e ynprimir porque será letura provechosa y aplazible»[22]. Y respecto a la segunda, que propiamente nos interesa, la petición 56 decía:

> «Iten: por causa que las leyes del Fuero e ordenamientos no estan bien e juntamente conpiladas, y las que estan sacadas por hordenamiento de leyes que juntó el doctor Montalvo estan corrutas e no bien sacadas, y de esta causa los juezes dan varias e diversas sentençias e no se saben las leyes del rreyno por las quales se an de juzgar todos los negoçios e pleytos, *e somos ynformados que por mandado de los Reyes catholicos estan las leyes juntadas e copiladas*, e sy todas se juntan fielmente como estan en los originales será muy grande fruto y provecho, *a vuestra Alteza humildemente suplicamos mande saber la persona que tiene la dicha copilación fecha, y mande ynprimir el dicho libro e copilaçion*, para que con autoridad de vuestra Magestat, por el dicho libro corregido, se puedan y devan determinar los negocios, seyendo primeramente visto y examinado por personas sabias y espertas»[23].

Semejante petición –a la que el monarca responde que *está bien e asy se pondrá en obra*– es sobremanera curiosa, porque se parte de que hay una recopilación concluida –habla de que *están las leyes juntadas y copiladas y de la copilación fecha*– pero sin saber quizás quien es el autor pues se pide a Su Alteza que lo averigue y ordene la impresión del libro, si bien esta ambigua frase –*a vuestra Alteza humildemente suplicamos mande saber la persona que tiene la dicha copilación fecha*– tanto podría querer decir que Su Alteza tiene que enterarse de quién ha hecho la recopilación, como averiguar quien tiene el libro de la recopilación hecha en el caso de que se diera por conocido el nombre del autor. ¿Se referían o no entonces los procuradores implícitamente a la compilación de Galíndez de Carvajal? Es probable[24]. Lo que sí resulta extraño es la ignorancia de

---

ella en el Escorial; donde en la *Let. Z. pl.2, n 6, y 7* se encuentran dos tomos voluminosos de forma mayor que pertenecen a ella, y cuya letra está manifestando, que se escribieron al principio del siglo 16... Igualmente hay en otros lugares de esta Biblioteca varios residuos de ella *(de la Colección)*, de la qual nos hemos aprovechado para completar la nuestra...» *(El Ordenamiento de leyes que D. Alfonso XI hizo en las Cortes de Alcalá de Henares el año de mil trescientos y quarenta y ocho.* Publícanlo con notas y un Discurso sobre el estado y condición de los judíos en España, los doctores D. Ignacio Jordán de Asso y del Río, y D. Miguel de Manuel y Rodríguez, Madrid, MDCCLXXIV, pág. XIX, nota).

[22] El rey responde «que está bien y que asy se porná en obra» *(Cortes*, IV, 382-383).

[23] *Cortes*, IV, 382. Los subrayados son míos.

[24] Pérez Martín se inclina por la solución afirmativa *(Legislación y jurisprudencia*, 23).

estos procuradores que tampoco saben, como hemos visto, quien era el recopilador de las crónicas. Otra petición de esas mismas Cortes, la 58, volverá sobre el tema sin mencionar tampoco el nombre del posible autor[25].

A partir de 1525 las Cortes parecen tener menos en cuenta lo hecho y plantean la recopilación como algo por hacer. Mantienen asimismo su preocupación por los dos tipos de recopilación: la de las crónicas y la de las leyes. De esta forma se expresan los procuradores de las Cortes de Toledo de aquel año 1525 en la petición 20:

> «Iten: suplicamos a vuestra Magestad mande poner en efeto de hemendar y copilar las leyes y hordenamientos y prematicas, para que se ynpriman en un volumen y estén juntas, y lo mismo las ystorias y coronicas destos rreynos, como Vuestra Magestad lo prometió en las Cortes de Valladolid»[26].

Tres años después, en 1528, las Cortes de Madrid vuelven a recordar al rey la necesidad de la doble recopilación, de leyes y de crónicas, y el monarca torna a prometer que cumplirá lo dicho[27]. Esta promesa, que es un tanto ambigua y carente de precisiones, pues se limita a decir que *mandaremos dar la horden necesaria para que se cunpla y efetue como conviene lo que nos suplicays*, será seguida por la respuesta mucho más precisa y comprometida que da el monarca a lo que le demandan las Cortes de Segovia de 1532[28]: «A esto vos respondemos que nos mandaremos nombrar personas quales convengan, para que luego entiendan en efectuar lo que nos suplicays». Es decir, aquí se rompe con la serie de asentimientos genéricos a las peticiones de recopilación, manifestándose el compromiso de nombrar a quien en concreto se encargue de esa tarea, lo que obviamente significa que el rey no cuenta con una recopilación presuntamente ya hecha (v. gr. la de Galíndez de Carvajal).

---

[25] «Otrosy: de las prematicas que se han fecho en tienpos pasados está hecha una copilación...»; tras lo que piden: «y de las que se usan e deven guardar haga un hordenamiento de leyes breve, para que aquellas se guarden y lo demas se anule y rreboque». Respuesta: «A esto vos rrespondemos que esta bien y que asy se porna en obra» (*Cortes*, IV, 383).

[26] *Cortes*, IV, 415. Respuesta: «A esto vos rrespondemos que mandaremos cunplir con brevedad lo que fue respondido en las Cortes de Valladolid».

[27] *Petición* 34: «Hazen saber a V. M. que en las Cortes de Toledo e Valladolid se suplicó a V. M. mandase corregir y enmendar las leyes destos rreynos, e ponerlas todas en un volumen, e otro tanto de las ystorias e coronicas destos rreynos, y V. M. mandó que asy se pusiese en obra. A V. M. suplican que mande que se haga asy e si está hecho lo mande publicar».

Respuesta: «A esto vos rrespondemos que conoçiendo que lo que nos suplicays es cosa justa, con acuerdo de los del nuestro Consejo mandaremos dar la horden necesaria para que se cunpla y efetue como conviene lo que nos suplicays» (*Cortes*, 466).

[28] *Petición XLI:* «Otrosy suplicamos a vuestra magestad, que pues muchas y diversas vezes está pedido y suplicado en las Cortes pasadas, mande copilar las leyes de los ordenamientos y premáticas del reyno, porque muchas dellas no se guardan, vuestra magestad mande declarar las que se deven guardar, y aquellas se pongan en volumen de manera que no aya cosa superflua, ni una contraria de otra, y esto se comunique» (*Cortes*, IV, 546-547).

¿Cumplió el rey su compromiso? Evidentemente sí. Pasado un tiempo –no sabemos cuánto– fue nombrado para acometer la recopilación de las leyes el doctor Pedro López de Alcocer, según reconocen las Cortes de Valladolid de 1537:

> *Petición 93*: «Suplicamos asymismo a Vuestra Magestad, que lo que está proveydo en las Cortes pasadas, que se recopilen las leyes destos reynos y se quiten las superfluas, pues vuestra Magestad lo tiene cometido al doctor Pero López de Alcozer lo mande efectuar, y que se acabe por la gran necesydad que estos rreynos tienen dello».
>
> *Respuesta*: «A estos vos rrespondemos que se entiende con diligençia en lo que nos suplicays y brevemente se acabará»[29].

Es decir, el rey se comprometió en nombrar al recopilador o recopiladores en 1532, y López de Alcocer aparece como encargado de ello en 1537. ¿Quiere eso decir que Alcocer fue nombrado exactamente en 1537, como asegura, según advertimos antes, la real cédula de 15-VII-1805 introductora de la Novísima Recopilación[30]? Creo que no, y creo que los redactores de la cédula identificaron de forma simplista la fecha de las Cortes en que *se reconoce* la tarea en la que se viene ocupando Alcocer, con la fecha de su *designación* como recopilador. Alcocer debió ser encargado de esa tarea algún o algunos años antes, y ello por tres razones. En primer lugar porque la petición misma reconoce que el encargo de recopilar *lo tiene cometido* Alcocer, es decir, que se le había designado antes. En segundo lugar porque resultaría sorprendente que, puestos a ejecutar la tan repetida petición de las Cortes en pro de la recopilación, y habiéndose comprometido el monarca en 1532 a designar a la persona o personas adecuadas (lo que sabemos hizo), hubiera dejado pasar nada menos que cinco años hasta elegir al encargado de ejecutar la obra. Y en tercer lugar, porque los procuradores, que reconocen en 1537 el encargo hecho a Alcocer, piden *que se acabe*, es decir, que termine ya la recopilación, lo que resultaría increible, cuando no impertinente, si se le hubiera encargado algún mes antes en ese mismo año. Así las cosas supongo que el doctor Alcocer pudo ser nombrado recopilador hacia 1533 o 1534[31], y en todo caso en una fecha razonablemente distante de ese 1537 en que se reconoce que ya lleva tiempo trabajando.

Con independencia de que otras Cortes (las de Toledo de 1538, por ejemplo) continuaban con la petición de que se hiciese la otra recopilación (la de las crónicas[32]), el doctor Alcocer siguió trabajando durante los años siguientes en recopi-

---

[29] *Cortes*, IV, 666,

[30] «... continuando el desorden con mayor exceso por las (leyes) que se publicaron en los años siguientes hasta el de 1537, en que D. Carlos I cometió su compilación al Licenciado Pedro López de Alcozer».

[31] Floranes, sin explicar por qué, da como fecha de arranque este año 1534. Vid. nota 36.

[32] *Petición CXIII:* «Suplicamos a Vuestra Magestad mande a personas dotas que entiendan en recopilar las coronicas viejas y antiguas destos reynos, porque no se olvide la memoria de los grandes hechos de sus altos predecesores y de sus súbditos».

Respuesta: «A esto vos respondemos que lo mandaremos proveher como convenga» *(Cortes*, V, 154).

lar las leyes. Conocemos así una cédula fechada en Toledo el 23 de mayo de 1539, ordenando se le remunere su labor[33], y otra siguiente fechada en Madrid el 17 de abril de 1540 para que se le paguen ciento cincuenta mil maravedíes «por el trabajo que tiene en recopilar las leyes de los ordenamientos y premáticas destos reynos en que por nuestro mandado entiende»[34]. Y todavía en 1542 debía seguir Alcocer con su trabajo, pues las Cortes celebradas ese año en Valladolid hacen referencia a él al pedir, una vez más, que se concluya tan fatigosa tarea:

> *Petición 71*: «Otrosi por causa de la mucha confusión que tienen las leyes y pragmáticas de estos vuestros reynos ansi las hechas en cortes como las leyes de los ordenamientos y pragmáticas viejas y leyes del fuero y de haber como hay muchas superfluas y que no se guardan y contrarias unas de otras, los jueces tienen ocasión de hacer lo que quieren y vuestra magestad lo ha mandado proveer y remediar en las cortes de segovia y madrid, y nombrado para ello al doctor pedro lopez de alcocer vecino de esta villa de valladolid y el cual ha entendido en ello y por que esto es cosa muy importante. Suplicamos a vuestra magestad que con toda brevedad lo mande efectuar poniendo cada ley debajo del titulo que conviene».
>
> *Respuesta*: «A esto vos respondemos que avemos mandado entender y se esta entendiendo a lo que nos suplicais por personas que para ello tenemos nombradas»[35].

IV. EL ENIGMA GUEVARA

Como antes señalé, la pragmática de 14-III-1567 relata que Alcocer fue sucedido en la tarea recopilatoria por Escudero, mientras la real cédula de 15-VII-1805 afirma que a Alcocer «le sucedieron los doctores Guevara y Escudero». Según esta cédula, pues, puede entenderse que a Alcocer le siguió Guevara y a éste Escudero, o bien los dos –Guevara y Escudero– de forma conjunta y solidaria. Sin duda en base a este texto, y sin apreciar o destacar su discrepancia con el relato de la pragmática de 1567, un amplio sector de la historiografía ha consagrado esa versión, en el sentido de la sucesión uno a uno en el trabajo, convirtiendo a Guevara en el segundo artífice de la Nueva Recopilación. Así lo afirmaron por ejemplo en el siglo XIX Floranes, en su artículo sobre Galíndez Carvajal[36]; Marichalar y Manrique en

[33] «El Rey. Nuestros Contadores mayores. Yo bos mando que libreys al dotor Pero Lopez, vezino de la villa de Valladolid, ciento y cinquenta mil maravedís por el trabajo que tiene en rrecopilar las leyes de los ordenamyentos y premáticas de estos reynos, en que por nuestro mandado entiende, los quales le librad de más...» (AGS, Quitaciones de Corte, leg. 37, f. 682).

[34] AGS, Quitaciones de Corte, leg. 37, f. 683.

[35] *Cortes*, V, 249.

[36] «... el Dr. Pedro López de Alcocer, abogado de esta chancillería, donde ya abogaba con este título el año 1510, y fue el primero a quien Carlos V la encargó en 1534, siendo ya viejo; el Dr. Hernando de Guevara de su Consejo y Cámara, que adelantó bien poco...» (*Vida y obras*, 349).

su *Historia de la legislación*[37]; Antequera en otra obra de similar título[38], y, desde la Universidad de Heidelberg, Fr. W. von Rauchhaupt, en un informado libro que dedicó en 1923 al rey de España Alfonso XIII[39]. Ya en el siglo xx esa versión reaparece en algunos Manuales de la disciplina y en otras obras especializadas[40]. Ahora bien, ¿por qué la cédula de 1805 incluye como recopilador a Guevara? Sin duda porque su redactor, aunque no lo confiese, tuvo a la vista cierta petición de las Cortes castellanas (la cuarta de las Cortes de Valladolid de 1555), que hace referencia a que el libro recopilado por Alcocer «se entregó al doctor Guevara por mandato de Vuestra Magestad; y por su muerte al doctor Escudero: los quales por las ocupaciones que tuvieron no pudieron tomar resolucion en la dicha obra»[41]. Sin embargo, hay que decir que la presencia de Guevara en la nómina de recopiladores es más que problemática, pues resulta omitida en el primero y principal texto de referencia, es decir, en la pragmática de 1567, dada cuando la obra se culminó y los personajes acababan de desfilar. Posteriormente el texto de la petición de esas Cortes vallisoletanas pasó desapercibido o no fue tomado en consideración, y las más importantes obras escritas después de 1567 y antes de 1805 (es decir, las que no pudieron consultar la cédula y sí la pragmática), no suelen decir nada de este enigmático Guevara. Tal es el caso de los no menos enigmáticos *Sacra Themidis Hispanae Arcana*, de Gerardo Ernesto de Frankenau, publicados como es sabido a principios del siglo xviii[42].

La cuestión es, por tanto, si Guevara sucedió a Alcocer y fue a su vez sucedido por Escudero. Pues bien, el fragmento transcrito arriba de las Cortes de Valladolid de 1542 parece referirse a un Alcocer que todavía vive, y desde luego nada dice de

---

[37] Marichalar, Marqués de Montera, Amalio y Manrique, Cayetano, *Historia de la legislación y recitaciones del Derecho Civil de España*, 9 vols., 1861-1872. En IX, 252: «En los 30 años o más que duró este trabajo, contrariado, interrumpido, abandonado y vuelto a emprender alternativamente, tuvieron progresivamente parte en él los doctores Alcocer, Guevara y Escudero, y los licenciados Arrieta y Bartolomé de Atienza, que al fin lo concluyó».

[38] *Historia de la legislación española desde los tiempos más remotos hasta nuestros días*, 2.ª ed., Madrid, 1874. En pág. 407, tras referirse al trabajo de Alcocer y a su muerte, escribe: «...sucediendo otro tanto a los doctores Guevara, Escudero y Arrieta, de los cuales la concluyó el último, pero todavía se encomendó su revisión al licenciado Atienza».

[39] *Geschichte der spanischen Gesetzesquellen von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Heidelberg, 1923. En pág. 182, después de referirse al trabajo de Alcocer, señala: «Seine durch frühzeitigen Tod unterbrochene Arbeit setzten Guevara und nach ihm Escudero, scheinbar Mitglieder des Consejo Real, fort,...».

[40] F. Tomás y Valiente, *Manual de Historia del Derecho español*, 4.ª ed., Tecnos, 1983, 269. Pérez Martín da por buena la intervención de Guevara, si bien hace notar que su nombre no aparece en la pragmática de promulgación (*Legislación y jurisprudencia*, 25 y 28, nota 37).

[41] *Cortes*, V, 628.

[42] *Sagrados Misterios de la Justicia Hispana*, traducción y edición de M. A. Durán Ramas; presentación de B. Clavero, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993. En pág. 193 se afirma que López de Alcocer fue sucedido por el doctor Escudero. Sobre la autoría de esta obra, tradicionalmente atribuida a Juan Lucas Cortes, me he manifestado en sentido discrepante en *Tríptico escandinavo (en recuerdo de Gunnar Tilander)*, en este Anuario, LXX, 425-447.

Guevara[43]. Y, como vamos a ver en el epígrafe siguiente, Escudero fue con toda seguridad encargado de la tarea de recopilar en 1543, con lo que resulta casi imposible situar a Guevara como responsable de la tarea entre uno y otro. Pero es más, en esa macabra sucesión de uno a uno[44], cuando tras la muerte del encargado de recopilar entra el siguiente, quien luego muere y es sucedido por otro y así sucesivamente, para que Escudero hubiera sucedido a Guevara, éste tendría que haber muerto en 1543 o antes, ya que sabemos que en ese año Escudero se hizo cargo de la labor. Pero es el caso que sabemos también que Guevara murió mucho más tarde, quizás en 1547, pues precisamente el 20 de marzo de ese año fue nombrado consejero de Cámara el doctor Escudero «en lugar del doctor Guevara, del nuestro Consejo, que lo servya, ya difunto»[45], con lo que, o coexistieron ambos como recopiladores (hipótesis a desechar, pues es contraria a lo que dicen las Cortes de 1555 –base y fundamento de la presunta intervención de Guevara– y al hecho de que cuando se habla de Escudero, se habla de un recopilador único), o resulta sencillamente imposible que Escudero sucediera en ese quehacer a Guevara. Por lo demás, la petición V de las Cortes de Valladolid de 1548, al borde mismo de los hechos, recuerda «las leyes destos reynos que por mandado de V. M. recopiló el doctor Pero López, y al presente entendemos que las corrige y enmienda el doctor Escudero»[46], sin mencionar para nada a Guevara. Y los registros archivísticos de Quitaciones de Corte de Simancas sobre el doctor Guevara, y en concreto las cédulas para que se le libre su salario[47], no mencionan que él se dedicara a recopilar leyes, o que se le hubiera pagado por ello. En resumen, pues, o la presencia de Guevara fue fulminante y simbólica entre 1542-1543, y para ello hubo de haber además dos doctores Guevara (el que murió entonces cediendo los papeles de la recopilación a Escudero, y el que murió en 1547 y fue sucedido ese año en la Cámara por el mismo Escudero[48]), o resulta difícil creer lo que dicen los procuradores de las Cortes de 1555, y con ellas lo que luego repite la cédula de 1805, y también repiten más tarde ilustres autores. En resumen, no creo que Guevara participara de modo efectivo en las tareas de la Nueva Recopilación. En todo caso, es un enigma. El enigma Guevara.

---

[43] Véase el texto de la nota 35.

[44] El relato de tanta muerte y tanta sucesión en lo mismo llegó a contagiar a algunos autores que asumen un lenguaje y tono tétricos. Así Frankenau en los *Sacra Themidis Hispanae Arcana*, refiriéndose a la sucesión de Escudero por Arrieta que luego veremos, se expresa así: «Pero las manos de las Parcas no habían hilado bastante largo el estambre de su vida y, sorprendido por la muerte, se veía obligado a entregar la antorcha a otro» (*Sagrados misterios*, 193).

[45] Título refrendado por Francisco de Eraso. AGS, Quitaciones de Corte, leg. 11, f. 905.

[46] *Cortes*, V, 367.

[47] AGS, Quitaciones de Corte, leg. 13, f. 177-180.

[48] Las vacantes en la Cámara solían cubrirse con rapidez. Por ello sería absolutamente improbable que un único Guevara pudiera morir en 1543 (pues ese año entró como recopilador Escudero) y ser sucedido en la Cámara –según sabemos– por el mismo Escudero en 1547.

V. SEGUNDO RECOPILADOR: EL DOCTOR ESCUDERO

El 6 de noviembre de 1566, el licenciado Gaspar Escudero[49], hijo del doctor Escudero, escribe desde La Coruña al poderoso Diego de Espinosa, recordándole los servicios de su padre y reclamando los beneficios y remuneración que se le deben. La carta comienza así:

> «Su Magestad del Emperador nuestro señor, que Dios tiene, el año de quarenta y tres mandó a mi padre entendiese en recopilar las leyes deste reyno, el qual luego lo puso por obra, y el año siguiente le mandó lo mesmo el rey nuestro señor como por las cédulas que tengo en Consejo presentadas constará. Entendió en esta recopilación más de ocho años sin alçar mano della, asta que le ataxó la muerte, y entendió en ella con muy gran trabaxo ansí por ser muy continuo en la recopilación de día y de noche sin faltar un punto en lo que tocaba a su oficio, como por averse ofrecido en aquella sazón yr con Su Magestad en las Cortes de Monzón, y después en la jornada que con Su Magestad hizo a Flandes, yendo en la una jornada y la otra cargado de libros y no estorbarle el trabajo del camino para proseguir su obra, como dello son testigos el señor obispo de Cuenca y licenciado Menchaca y Muñatones, y otros que en aquellas jornadas se allaron, que muy a la continua le vieron trabaxar y entender en la recopilación»[50].

Según este texto, por demás fiable, como dijimos, Carlos V ordenó al doctor Escudero a principios de 1543[51] que se aplicara a recopilar las leyes, reiterando esa orden Felipe II en 1544, lo que coincide con el hecho de que el Emperador había partido precisamente para los Países Bajos en marzo de 1543, comenzando entonces Felipe II a gobernar en España[52]. El doctor Escudero, miembro del Consejo Real desde 1534[53] y que años más tarde, según hemos visto, fue integrado también en el de Cámara[54], se aplicó inmediatamente a la labor en 1543 y

---

[49] Gaspar Escudero era alcalde mayor del reino de Galicia, cargo del que había tomado posesión el 18 de febrero de 1563. Ese y otros datos sobre él se encuentran en AGS, Quitaciones de Corte, leg. 20, f. 923-941.

[50] Según señalé al principio, esta carta se encuentra en la *British Library,* Additional 28335, f. 159-160.

[51] Decimos que Escudero comenzó a trabajar en las tareas de la Nueva Recopilación a principios de 1543, precisando más el año dado por don Gaspar, por la sencilla razón de que, según sabemos, murió antes de fines de agosto de 1551 y su labor, a tenor de la carta, duró *más de ocho años.*

[52] H. Kamen, *Felipe de España,* Madrid, 1997, 14. J. A. Escudero, *Felipe II. El rey en el despacho,* 80 y ss.

[53] Título fechado en Toledo el 23 de mayo de ese año, y refrendado por Francisco de los Cobos, en AGS, Quitaciones de Corte, leg. 11, f. 902-903.

[54] Título fechado el 20 de marzo de 1547 y que refrenda Francisco de Eraso. Como indiqué, se le dio para sustituir al doctor Guevara que había fallecido (AGS, Quitaciones de Corte, leg. 11, f. 905).

trabajó en ella hasta 1551 en que murió[55]. Ahora bien, es de hacer notar que aparentemente don Gaspar se expresa como si su padre fuera el primer encargado, o por lo menos no menciona que continuara los trabajos de López de Alcocer (o, si se quiere, de Guevara), cuando, por otra parte, esos trabajos de Alcocer ya debían haber sido cuantiosos, habida cuenta de los años transcurridos y de que la pragmática de 1567 comenta respecto a Alcocer que la Nueva Recopilación *no se pudo acabar en sus días*, lo que da a entender que debía encontrarse en estado avanzado. En todo caso, la omisión de Alcocer en la carta de Gaspar se explica tanto por el comprensible deseo del hijo de silenciar o no destacar lo hecho antes de su padre, como, más sencillamente, porque lo que a él le interesaba de modo específico y concreto en la misiva era reseñar lo realizado por su progenitor, sin necesidad de entrar en más averiguaciones o antecedentes.

El doctor Escudero, pues, se hizo cargo de proseguir el quehacer recopilador en 1543, pero los procuradores castellanos, sin duda extrañados y desesperanzados por la dilación de la empresa, vuelven a urgir el tema al año siguiente en Valladolid. Allí, en la petición XLIII, tras referirse a los antecedentes[56] y sin mencionar lo hecho por Alcocer ni el relevo asumido por Escudero, cambian de vía y recuerdan y reclaman la antigua recopilación de Galíndez de Carvajal que conservaban sus hijos y herederos:

> «... pero somos çertefycados quel dottor caruajal con gran diligencia e cuidado que dello tuuo en muchos años que en ello gastó dexó rrecopiladas y puestas por horden todas las leyes y prematicas destos rreynos y hechos libros dellas y pues fue de vuestro consejo y de los rreyes catolicos muchos años y del consejo de la camara y tuuo grande espiriencia en los negoçios y fue presona de muchas letras y çiençia y de grande autoridad como es notorio tenemos por cierto que lo quel dicho dottor dexó asi ordenado y hecho esta como conviene y que puso alli mas leyes y prematicas que nadie puede juntar por el cuydado que tuvo de las buscar todas, y si esto que dexo hecho y hordenado se perdiese no abria persona de tantas calidades que asy lo

[55] Del texto de don Gaspar se deduce que si su padre fue nombrado en 1543 y trabajó ocho años, habría muerto en 1551. Pero por otras fuentes distintas, y como vamos a ver, se sabe que efectivamente murió ese año, lo que confirma la absoluta fiabilidad de cuanto don Gaspar dice.

Efectivamente, en AGS, Quitaciones de Corte, leg. 11, f. 911-912, se conserva una cédula del Príncipe, dada en Soria el 25 de agosto de 1551, para que se paguen a su viuda Ana de Sedano y de Herrera el total de emolumentos correspondientes a 1551, aunque su marido haya fallecido en ese año: «... porque el doctor Escudero, del Consejo de Su Magestad, que avía ydo y venía en mi servicio de Alemania, a fallecido, y mi voluntad es que lo que se montare en el salario y ayudas de costa que tenía por del Consejo y de la Cámara, y en los sesenta mill maravedís que se le davan cada año en equibalencia de lo que le pertenecía con la cátedra que tenía en el estudio de Valladolid y no le acudían con ello por estar en servicio de Su Magestad».

[56] Cortes de Valladolid de 1544 *(Cortes,* V, 323): «Otrosi dezimos que una de las cosas muy ynportantes a la administraçion de la justicia y al breue y buen despacho de los pleitos e negocios, es que todas las leyes destos rreynos se copilen e pongan en horden e se ynpriman, lo qual vuestra magestad a suplicacion destos sus rreynos lo mando hazer questa ya para se concluir y acavar...».

> travajase y hordenase y somos çertefycados que sus hijos tienen estos libros por tanto pedimos y suplicamos a vuestra magestad mande que los dichos libros se trayan ante los del vuestro consejo para que los bean y se ynpriman por quel rreyno pagará a sus herederos todo lo que fuere justo y tasaren y mandaren los de vuestro Real consejo que mereçió el dicho doctor por aquel travajo segund vieren ques la obra.»

A esta petición el rey responde de forma críptica que «todo lo que se a podido hazer hasta agora questo se a fecho y se entiende en ello», sin decir que acababa de encargar a Escudero de ese trabajo y sin negarse en apariencia a tomar en consideración la alternativa que los procuradores plantean: «e que si ellos saven en cuyo poder esté que lo declaren y se proveerá lo que convenga»[57].

Ahora bien, volviendo a la carta de don Gaspar, ¿qué hizo exactamente el doctor Escudero en aquellos ocho años, entre 1543 y 1551, o cuál fue su aporte a la Nueva Recopilación? El autor de la misiva asegura que su padre al morir, en 1551, «dexó escritos seis libros», en los que presuntamente –descontando a Guevara– habrá que incluir lo que hiciera Alcocer antes[58], y explica así el destino de lo hecho:

> «... los quales *(los seis libros)* luego que murió mandó el Consejo a mi hermano entregase al licenciado Arrieta, el *(sic)* qual le entregó dos principales libros escritos de mano de mi padre con siete ordenamientos que tenía, por donde prosiguió la obra asta que Dios le llebó. Estando yo en Toledo el año de cincuenta y nuebe, se me mandó por el Consejo diese los otros quatro libros que mi hermano avía dexado de dar, los quales di y entregué al licenciado Vara de Castro, y por ellos llebándolos consigo vistos y muy mirados quando en aquella sazón se juntaban los diputados del Consejo para ver lo que el Licenciado Arrieta azía, conferían lo del uno y del otro y tomaban lo que mejor les parescía, y estos quatro libros tiene aora el licenciado Atiença y no se le han dado los otros dos a causa que no se an podido asta aora cobrar de los herederos de Arrieta»[59].

Así pues, de los seis libros que había en 1551, el hermano de don Gaspar entregó a López de Arrieta dos que estaban escritos de mano de su padre. ¿Y por qué el heredero entregó dos y no los seis, cuando era de esperar que a la entrega siguiera el cobro por el trabajo realizado? ¿Quiere ello decir que esos dos eran precisamente los compuestos por Escudero, puesto que se subraya que estaban escritos de su mano, y que los otros cuatro procedían de Alcocer? Es una hipótesis, a mi entender, más que plausible, dado que los herederos de Escudero obviamente habrían de cobrar lo hecho por su padre y no por quien le había antecedi-

---

[57] *Cortes*, V, 323.

[58] Según hemos visto, la pragmática de 14-III-1567 enlaza las tareas de López de Alcocer y Escudero, pues éste fue nombrado «para que visto lo que estava hecho por el dicho Doctor Pero López, y todo lo demás que conviniesse ver, prosiguiesse y continuasse la dicha Recopilación».

[59] BL, Add. 28355, f. 159.

do, y que el trabajo de Alcocer en buena lógica habría sido liquidado antes a sus propios herederos. Es más que probable, en suma, que Alcocer hubiera escrito los cuatro primeros libros de la Nueva Recopilación (del doctor Guevara no cabe decir nada), y el doctor Escudero los dos siguientes, aunque aparentemente pudiera parecer que tal hipótesis tiene en contra la afirmación de don Gaspar de que su padre *dexó escritos seys libros*[60].

Es de señalar, por otra parte, que la carta de Gaspar Escudero hace referencia a algo tan curioso como que su padre no había recibido por trabajar en esta tarea ninguna retribución en vida, dado que el Emperador, a fin de estimular la prisa del recopilador, prefería pagar cuando la obra estuviera terminada[61]. Hay que reconocer, a la vista de lo sucedido, que ese taimado razonamiento no fue precisamente exitoso.

VI. TERCER RECOPILADOR: EL LICENCIADO ARRIETA

Al morir el doctor Escudero en 1551, fue sucedido en su plaza del Consejo Real por Diego de Lagasca, oidor de la Chancillería de Valladolid[62], y por el licenciado Pedro López de Arrieta –del mismo Consejo Real– en la tarea de recopilar las leyes. Se seguía así la tradición de que el interminable encargo recayera en un miembro del Consejo de Castilla[63].

---

[60] Esa afirmación debe entenderse, según creo, en el sentido de que dejó *seis libros escritos,* dos que el hijo subraya son de su propia mano, como hechos por él, y cuatro de mano de otro, aunque el doctor Escudero a lo mejor los hubiera retocado o corregido.

Por otra parte, frente a mi hipótesis, los procuradores de Valladolid de 1555 aseguran que Alcocer fue autor de un libro (ver nota 66). Pero la afirmación de estos señores –que también hablan, como hemos visto, del más que dudoso Guevara– no parece muy de fiar, pues si Alcocer hubiera escrito un único libro, no resultaría lógico el comentario de la pragmática de 1567, referido a Alcocer, de que la Nueva Recopilación «no se pudo acabar en sus días». Con un libro, solo se habría empezado.

[61] «En todo el tiempo que entendió en esta recopilación, ni en vida ni después de muerto asta oy, ni por vía de salario ni de otra manera, se le dio cosa alguna ni se le izo merced porque al tiempo que salió de Agusta Su Magestad del Emperador nuestro señor dixo a mi padre que no le quería dar nada ni azerle merced por el trabaxo desta recopilación asta que la acabase, porque se diese prisa a darle fin, y que acabada tendría cuenta de azerle merced a él y a sus hijos, fue Dios servido llebarle desta vida antes que la acabase, y con esto cesó de azérsele la merced que Su Magestad por su trabaxo le avía prometido».

[62] El título de Lagasca, fechado el 28 de marzo de 1552, figura en AGS, Quitaciones de Corte, leg. 11, f. 1120. A Lagasca se le hace consejero «en lugar y por vacación del doctor Escudero, del nuestro Consejo, por quanto es fallecido y pasado desta presente vida».

[63] El título de consejero del Consejo Real o de Castilla, que refrendó Francisco de Eraso, le fue dado a Arrieta en Bruselas el 23 de diciembre de 1549: «a vos el licenciado Arrieta, oydor de la nuestra audiencia de Valladolid...seades uno de los del nuestro consejo en lugar del licenciado Cortés, del nuestro consejo, por cuanto e fallescido y pasado desta presente vida» (AGS, Quitaciones de Corte, leg. 31, caja 1, f. 169-179).

Respecto a la sucesión de Escudero por Arrieta procede puntualizar que no debió tener lugar a raíz de su muerte en 1551, sino probablemente en 1552, año en que el mismo Escudero fue sucedido por Lagasca en el Consejo, lo que significa que durante varios meses los libros y papeles estuvieron sin dueño. Y ello porque después las Cortes de Valladolid de 1555 habrían de señalar que Arrieta «ha quasi tres años que entiende en ello»[64]. Cabe además preguntarse qué materiales recibió Arrieta y qué hizo él. En cuanto a lo primero, habría que decir que por la carta de don Gaspar[65] sabemos que Arrieta recibió en 1551 dos libros (presuntamente los hechos por el doctor Escudero), y que los otros cuatro (presuntamente los hechos por Alcocer) sólo serían entregados a otra persona –el licenciado Vara de Castro– en 1559. Quiere ello decir que entre 1552 y 1559 Arrieta conservó aquellos dos libros y ni siquiera pudo ver los otros cuatro que habían sido retenidos por los hijos del doctor Escudero. Y ¿qué hizo él? Pues en los primeros años, a tenor de las noticias de los procuradores en Cortes, debió hacer muy poco. Por ello cuando en 1555 se reúnen las citadas Cortes en Valladolid, tras recordar en la petición cuarta la ya larga historia del proceso recopilador[66], explican que como Arrieta «principalmente se ocupa en los negocios del consejo, no puede tener la libertad y espacio que se requiere para dar fin en obra tan grande y de tanto trabajo, y que tan particular y continua occupacion requiere para su buena conclusion». Por otra parte las mismas Cortes encarecen una vez más la importancia de la tarea recopiladora y manifiestan un absoluto escepticismo de que aquello vaya a concluirse:

> «Suplicamos a V. M. pues es obra de tanta importancia en que se trata de recopilar las leyes e pregmaticas destos reynos, en que ay tanta difusion y variedad: e para lo que toca a la justicia y determinacion de las causas entre vuestros subditos y naturales, seria y es una de las principales partes estar hecha e acabada esta obra: e que todos supiessen y entendiessen las leyes de vuestros reynos, ansi los juezes que han de determinar los pleytos como los abogados que los han de defender, como las partes que litigan. Lo

[64] Véase el texto de la nota 67. Obviamente, si en 1555 había trabajado menos de tres años, tuvo que comenzar su tarea, como muy pronto, en 1552.

[65] Véase el texto de la nota 59.

[66] «Otrosi, dezimos que a suplicacion del reyno, en las cortes que se celebraron el año de veynte e tres, y despues en las siguientes vuestra magestad mandó que se recopilassen todas las leyes del reyno por orden, haziendo un libro e volumen dellas: poniendolas por su orden y continuacion de sus titulos y tratados, quitando lo superfluo: enmendando lo vicioso en la letra de las dichas leyes. En lo qual entendió el doctor Pero lopez de alcoçer a quien V. M. lo cometió: e se occupó algunos años, e recopiló un libro; el qual por muerte del doctor Pero lopez se entrego al doctor Guevara por mandato de Vuestra Magestad; y por su muerte al doctor Escudero: los quales por las ocupacciones que tuvieron no pudieron tomar resolucion en la dicha obra. Y por muerte del doctor Escudero V. M. mandó al licenciado Arrieta del vuestro consejo que viesse la dicha obra e hiziesse la dicha recopilacion, platicando y confiriendo las dudas della con los del vuestro real consejo» (*Cortes*, V, 628).

qual muy facilmente se haria acabada esta recopilacion: porque todos podran tener noticia e inteligencia de las dichas leyes. La qual obra nunca se acabará y andará siempre de uno en otro (como hasta aqui por esperiencia se ha visto).»

Finalmente piden que Arrieta deje las tareas del Consejo de Castilla y se concentre en la recopilación de las leyes, para lo que habrá que proveer la retribución oportuna, involucrando al Consejo en la revisión de las dudas que a Arrieta puedan presentársele:

> «Suplicamos a V. M. para fin y conclusion de la dicha obra de licencia al dicho licenciado Arrieta para que dexe de ir al consejo, y no se ocupe en las cosas y negocios de todo el tiempo que conviniere para acabar la dicha recopilacion: porque ha quasi tres años que entiende en ello. Y teniendo tiempo libre y desocupado de otros negocios dara fin a esto que es de tanta importancia y beneficio general quanto ninguno puede ser mas. Y atento esto y el trabajo que el dicho licenciado ha tomado y tomara hasta que esta obra se acabe V. M. provea y mande que al dicho licenciado arrieta se le haga una gratificacion competente a su trabajo acabada la dicha obra por todo el tiempo que se ha occupado e occupare en ella pues es de tanto trabajo e importancia, y sera mas obligarle al continuo estudio e occupacion della. Y vuestra Magestad mande a los del vuestro real consejo señalen un dia de cada semana para que se tome resolucion cerca de las dudas, vicios o superfluydades, y de las otras cosas que el dicho licenciado arrieta representare, de que convenga tratarse, para que con toda brevedad se haga y effectue. Assi lo pedimos y suplicamos en nombre destos reynos, por lo que toca al servicio de V. M. y bien universal dellos, y buena administracion de la justicia»[67].

A esto respondió el rey «que el consejo dé orden, como se provea cerca de lo que pedís de manera que brevemente se concluya e aya efecto, y tendremos memoria que el dicho licenciado sea gratificado de su trabajo». Es decir, el monarca promete difusamente gratificar a Arrieta, pero deja todo lo demás en manos del Consejo.

No sabemos a ciencia cierta si Arrieta fue liberado de su pesado quehacer en el Consejo de Castilla, al que por si fuera poco se había sumado otro nombramiento[68], ni sabemos si el Consejo destinó el día que los procuradores pedían a ocuparse de la futura Nueva Recopilación. En todo caso, alguna medida debió adoptarse para que Arrieta dispusiera de más tiempo, pues parece claro que él consiguió trabajar, lo hizo con empeño y fue quien dio el empujón final a la Recopilación. Pasados tres años, las Cortes vuelven a reunirse en Valladolid y recuerdan al rey el dichoso problema: «Item, suplicamos a V. M. mande al licenciado Arrieta de vuestro real consejo que con toda brevedad acabe la recopilacion

---

[67] *Cortes*, V, 629.

[68] En 1554 Arrieta fue nombrado para entender en los pleitos y negocios de la Contaduría Mayor de Cuentas (AGS, Quitaciones de Corte, leg. 5, caja 1, f. 59).

que ha hecho y haze de las leyes y pregmáticas de vuestros reynos, por ser como es cosa tan necesaria y provechosa»[69]. Pasa en fin otro año más, y en 1559 las nuevas Cortes, también en Valladolid, reiteran por enésima vez la petición[70], a la que el monarca parece responder de manera algo más esperanzadora y concreta:

> «A esto vos respondemos, que segun somos informados el licenciado Arrieta tiene ya dicha recopilacion de leyes en tales terminos que brebemente se acabará, y assi havemos mandado que se haga.»

Habían transcurrido siete años desde que Arrieta se hiciera cargo de formar la recopilación, e iba a transcurrir otro trienio largo hasta su muerte el 8 de enero de 1563[71]. El probo consejero debió haber compuesto buena parte de los tres libros restantes, amén de que quizás completara y corrigiera los anteriores, pues la pragmática de 1567, escrita poco después, reconoce que «ocupó mucho tiempo con gran estudio, cuydado y trabajo, *y puso esta obra muy adelante».* Sabemos además que Felipe II retribuyó bien por esta labor a sus herederos (pues don Gaspar Escudero lo recuerda y lo pone como ejemplo de su propia pretensión[72]), lo que, conociendo al rey, sería inimaginable si Arrieta no hubiera trabajado con eficacia.

VII. CUARTO RECOPILADOR: EL LICENCIADO ATIENZA

Bartolomé de Atienza siguió una carrera en el seno del Consejo Real en cierto modo paralela a la de sus antecesores. En 1560 fue nombrado fiscal[73], y el 29 de julio de 1562, consejero[74]. Aunque no nos consta con exactitud, es de suponer que en 1563 se haría cargo de la empresa recopiladora, habida cuenta de que su antecesor murió muy a principios de ese año.

---

[69] Cortes de Valladolid de 1558, petición XII. Respuesta del rey: «A esto vos respondemos, que en ello se entiende y se entenderá hasta que se acabe» *(Cortes,* V, 737).

[70] Petición XVII: «Otrosi, dezimos porque ay gran necessidad que se acabe la recopilacion de leyes del reyno que haze el licenciado Arrieta del vuestro consejo. Suplicamos a V. M. mande que sea con brebedad» *(Cortes,* V, 816).

[71] Sabemos que esa fue la fecha de su muerte por la cédula dada a su viuda, María de Escoriaza, para que perciba el salario desde que Arrieta falleció hasta que se provea el oficio (AGS, Quitaciones de Corte, leg. 31, f. 231). Y también por la anotación que consta en su título, antes mencionado, de consejero real.

[72] *Vid.* nota 77.

[73] Título fechado en Toledo el 24 de septiembre de ese año y que refrenda Juan Vázquez de Molina. Se le da «en lugar y por promoción del licenciado Contreras» (AGS, Quitaciones de Corte, leg. 9, f. 246-247).

[74] Título fechado en Madrid. Se le da «en lugar del licenciado Sancho López de Otalora, del nuestro Consejo, que con mi licencia a ydo a retraerse a su casa» (AGS, Quitaciones de Corte, leg. 9, f. 251-253 y 254-256).

Según se deduce de la carta de Gaspar Escudero[75], Atienza tenía en su poder en 1566 los cuatro libros presuntamente compuestos por Alcocer, que habían sido entregados antes al licenciado Vara de Castro. En cambio los dos que probablemente hizo Escudero, y quizás también los hechos por Arrieta[76], quedaron en manos de los herederos de éste. Esa era la situación a primeros de noviembre de 1566 (fecha de la carta), prácticamente en vísperas de que todo fuera a la imprenta. Por entonces, don Gaspar, en aras de sus reclamaciones económicas, manifestaba ante Espinosa: «Tengo entendido, si no me engaño, está (*la Recopilación*) acabada o anda al fin y que se entiende en darla a ynprimir»[77]. Ello debía ser bien cierto pues cuatro meses después, el tan repetido 14 de marzo de 1567, se dictaba la pragmática promulgatoria y la Nueva Recopilación con sus nueve libros salía a la calle.

No sabemos bien qué fue exactamente lo que hizo Atienza. Además de la corrección y repaso final, es de suponer que también compusiera una parte, siquiera mínima, de los tres últimos libros, completando lo que, tras Arrieta, quedaba por hacer. La pragmática promulgatoria le recuerda con consideración y nos dice que «después de averse ocupado muchos días en ello con gran diligencia y cuydado lo acabó y puso en perfección», aunque no hay que olvidar, respecto a esta versión tan encomiástica, que en esos momentos Atienza era el único que vivía y permanecía en el Consejo de todos los que habían intervenido.

Cuatro años después de promulgada la Nueva Recopilación murió Bartolomé de Atienza. Un tal Gaspar Testa dio fe de ello:

> «Doy fe y verdadero testimonio a todos los que la presente vieren y oyeren como en doze días del mes de abril deste presente año de mil e qui-

---

[75] *Vid.* texto de la nota 59.

[76] Es de suponer que si los herederos de Arrieta retenían los dos libros de Escudero, con mayor razón habrían de guardar –tal vez porque no se les pagaba– los del propio Arrieta.

[77] Los dos últimos párrafos de la carta de Gaspar Escudero dicen así:

«Tengo entendido, si no me engaño, está acabada o anda al fin y que se entiende en darla a ynprimir por lo qual me paresció era tiempo de dar a vuestra Señoría Ilustrísima pesadumbre con esta relación tan larga y suplicar a V. S., pues Nuestro Señor tan beneméritamente le tiene colocado en lugar donde pueda descargar las consciencias de Sus Magestades y traerles a la memoria gratifiquen los sirvicios que sus vasallos y criados por su mandado les an echo y remunere sus trabaxos ynformándose V. S. Illma. de lo que tengo arriba dicho y el mucho trabaxo y costa que mi padre pasó y izo por entender en esta recopilación y ynformado V. S. Illma. se le ponga a Su Magestad delante, por que tengo por cierto, aziéndonos V. S. esta merced, no dexará Su Magestad de azérnosla y gratificar estos trabaxos que mi padre por su mandado tanto tiempo pasó conforme a una petición que a V. S. Illma. con esta carta darán, y pues a los hijos de Arrieta por el trabaxo de su padre les an comenzado a azer merced porque les dieron un hávito de Santiago y dos mil duros, y más que esperan, no creo que merescieron menos los del mío.

En lo que toca a sacarme vuestra señoría Illma. deste destierro, tengo muy entendido la gran voluntad que V. S. tiene de azerme merced y que a su tiempo me la ará, no quiero ser más pesado. Nuestro Señor la Rma. y Illma. persona de V. S. guarde y estado acresciente por largos años, como los servidores de V. S. Illma. deseamos.»

> nientos y setenta y un años murió el señor licenciado Bartolomé de Atiença, del Consejo Real de su Magestad, porque le vy muerto el dicho día, el qual murió a las tres horas de la mañana, antes que amanesciese»[78].

Felipe II, «teniendo consideración a lo mucho y bien que el licenciado Atienza, del nuestro Consejo, ya difunto, nos sirvió, y en alguna remuneración dello», concedió ese mismo año a su viuda, Constanza Osorio, el montante del salario de Atienza hasta que tomara posesión su sucesor en el Consejo[79]. Éste fue el último recuerdo y satisfacción del monarca al último recopilador.

VIII. CONCLUSIONES Y CONJETURAS

Cuanto hemos dicho puede ser resumido de la siguiente forma:

1. Las Cortes castellanas de la Edad Moderna piden desde 1523 que se hagan dos tipos de recopilaciones: la de las crónicas e historias del reino y la de las leyes. Durante mucho tiempo ambas peticiones discurren de modo paralelo.
2. Ateniéndonos a la recopilación de las leyes, hay que señalar que desde los Reyes Católicos existen a su vez en Castilla dos líneas recopiladoras. La primera arranca de la petición del codicilo de la reina Isabel en 1504 y es llevada a cabo por Galíndez de Carvajal, quien por otra parte trabaja en la edición de las Partidas (a lo que se aplica en paralelo Gregorio López). La doble tarea de Carvajal quedará inédita y perdida, aunque es posible que algunos fragmentos de su obra recopiladora correspondan a manuscritos custodiados en la biblioteca de El Escorial.
3. La segunda línea recopiladora se inicia en las Cortes de Segovia de 1532, al comprometerse Carlos V a nombrar gente nueva para preparar la recopilación de las leyes. A partir de ahí, la perdida recopilación de Carvajal será episódicamente recordada en las Cortes de Valladolid de 1544.
4. En esta segunda línea, que dará lugar a la Nueva Recopilación, el primer recopilador es Pedro López de Alcocer, quien debió ser nombrado en 1533 o 1534. Trabajó unos diez años, pues sabemos que en 1542 todavía estaba al frente del encargo. Es posible que compusiera los primeros cuatro libros.
5. En 1543 se hizo cargo de la tarea el doctor Diego Escudero. Entre Alcocer y Escudero –según mención de las Cortes de 1555 y de la real cédula de 1805 que promulgó la Novísima Recopilación– habría que situar al doctor Guevara. Sin embargo la presencia de Guevara es dudosa e improbable, y si se encargó de la

[78] AGS, Quitaciones de Corte, leg. 9, f. 259-260.

[79] Cédula fechada en Madrid a 12 de octubre de 1571 (AGS, Quitaciones de Corte, leg. 9, f. 259-260). El certificado de Testa, citado en la nota anterior, va anejo a esta cédula, para fijar el día desde el que había que pagar el sueldo a la viuda.

recopilación algunos meses en 1542 o 1543, murió inmediatamente y no dejó rastro apreciable en ella.

6. El segundo recopilador, el doctor Escudero, trabajó desde 1543 hasta su muerte en 1551. Probablemente compuso otros dos libros.

7. El tercer recopilador, el licenciado Pedro López de Arrieta, debió hacerse cargo de la tarea en 1552 y trabajó en ella hasta su muerte en 1563. Según parece compuso buena parte de los tres libros restantes.

8. El cuarto recopilador, el licenciado Bartolomé de Atienza, trabajó de 1563 a 1567. Completó la labor de Arrieta y debió realizar el repaso y correcciones finales.

Al fin, por pragmática de 14-III-1567 fue promulgada la Nueva Recopilación. Habían transcurrido 33 o 34 años de trabajo.

35. TRÍPTICO ESCANDINAVO (En recuerdo de Gunnar Tilander)*

Las relaciones de Escandinavia y España en los dominios de la Historia del Derecho han sido escasas, pero de sumo interés y signo contradictorio. Podríamos simbolizarlas, en el siglo XVIII, en la figura del diplomático danés Gerardo Ernesto de Franckenau o Frankenau[1], que ha sido juzgada aquí con despecho y crítica, y ya en el XX, en la del profesor sueco Gunnar Tilander, unánimemente valorada con admiración y respeto. Entre uno y otro, entre el diplomático danés y el filólogo sueco, y entre uno y otro siglo, nos encontramos en el XIX con aportaciones de germanistas que indagan las relaciones entre las dos grandes penínsulas europeas, Escandinavia y la Península Ibérica, y en concreto con la obra de un historiador del Derecho, Julius Ficker, que trató de poner de manifiesto las similitudes de nuestro derecho gótico con el derecho histórico de Noruega. Tres países de Escandinavia, pues, Dinamarca, Noruega y Suecia, y tres siglos –XVIII, XIX y XX–, para este breve tríptico con ocasión de los «VII Encuentros históricos España-Suecia», en homenaje personal a Gunnar Tilander, a quien tuve ocasión de conocer y tratar en Suecia hace más de treinta años.

I. DINAMARCA: EL PLAGIO DE FRANCKENAU

Suele ser lugar común, en las exposiciones de Historia del Derecho español, iniciar el capítulo de la historiografía jurídica con dos autores del siglo XVI, el

* El capítulo III de este trabajo fue leído en los *VII Encuentros históricos España-Suecia*, organizados en Madrid y Segovia por la UNED y la Embajada de Suecia en noviembre de 1999.

El trabajo en su conjunto fue publicado en el *Anuario de Historia del Derecho Español,* LXX (2000), 425-447, y reproducido en Consuelo Maqueda Abreu (Coordinadora), *Poder, Derecho y Legislación*, Marcial Pons, 2001, 13-44.

[1] Más adelante volveré sobre las variantes del nombre.

cronista Lorenzo de Padilla y el abogado Francisco de Espinosa[2]. A continuación, como representante del siglo XVII, se menciona a cierto jurista sevillano, Juan Lucas Cortes, el cual habría llevado a cabo una exposición de historia del Derecho que permaneció inédita hasta después de su muerte, acaecida en 1701.

Juan Lucas Cortes (1624-1701) fue alcalde de Corte entre 1683 y 1687, así como consejero de Castilla y del Consejo de Indias[3]. Hombre culto y con preocupaciones literarias, amigo de bibliófilos como Nicolás Antonio, dejó algún menguado texto impreso y otros rastros manuscritos[4], preparando en los últimos años de su vida una obra de historia jurídica de la que debió poner al tanto al sabio Nicolás Antonio, por cuanto éste, en su *Bibliotheca Hispana Vetus*, decía esperar de Cortés un librito o *libellus* titulado *De originibus Hispani iuris*, que habría de ayudar a conocer mejor a los glosadores e intérpretes de ese antiguo derecho contenido en diversas compilaciones[5].

---

[2] Sus obras son *Leyes y fueros de España y anotaciones sobre ellos*, de Padilla, y *Observaciones sobre las leyes de España*, de Espinosa.

La obra de Espinosa fue hasta 1971 conocida con el título de *Sobre las leyes y los fueros de España*, titulo que le había adjudicado su editor Galo Sánchez en 1927. En aquella fecha, al hallar un extracto del manuscrito en el Museo Británico, puse de manifiesto el error padecido por Galo Sánchez, quien confundió en su edición el título de Espinosa con el de un envoltorio manuscrito que contenía esa obra y otra distinta. El nuevo título que propuse, *Observaciones sobre las leyes de España*, que era precisamente el del manuscrito británico, fue acogido en subsiguientes exposiciones de Historia del Derecho (V. gr. F. Tomas y Valiente, *Manual de Historia del Derecho*, Tecnos, 1979, 37).

[3] Cfr. Schäfer, E.: *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, 2 tomos, Sevilla, 1935 y 1947; en I, 364, n.º 212.

[4] En la obra *Orígenes de la lengua española, compuestos por varios autores, recogidos por D. Gregorio Mayans y Siscar, bibliotecario del rey, publicados por primera vez en 1737, y reimpresos ahora por la Sociedad «La Amistad Librera», con un prólogo de D. Juan Eugenio Hartzenbusch, y notas al Diálogo de las Lenguas y a los Orígenes de la Lengua*, de Mayans, por D. Eduardo de Mier, Madrid, 1873, figura en págs. 174-181 el *Origen y aplicación del refrán castellano «éntrale por la manga y sácale por el cabezón»;* o *«Metedlo por la boca manga, y salirse os ha por el cabezón».* Su autor Don Juan Lucas Cortes, *del Consejo del Rei Don Carlos Segundo en el Real de Castilla.*

A los textos manuscritos se refiere J. M. Pérez Prendes, «En torno a la más antigua historiografía jurídica española», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, Nueva Serie, vol. III, núm. 5 (1959); recientemente reedit. en *Pareceres (1956-1998).* Selección, edición y presentación Magdalena Rodríguez Gil, en *Interpretatio, Revista de Historia del Derecho*, VII, I, 1999, 89-98.

Para el conjunto de trabajos de Juan Lucas Cortés deben tenerse en cuenta los que enumera Franckenau en su *Bibliotheca Hispanica Histórico-Genealogico-Heráldica*, Lipsiae MDCCXXIV, 228. En concreto, aparte del libro objeto de este comentario, figuran los siguientes: *La vida y acciones del Santo Rey Don Fernando el III de Castilla y León; Privilegiorum et Diplomatum Regiorum Hispanicorum authenticorum;* las *Genealogias Marchionum de Montealegre et de Quintana*, de las que se dice: «Unicum, dum viveret, edidit libellum», y el *Memorial Genealógico y Jurídico sobre la continuación del título de Conde de la Gomera en los sennores de aquella casa.*

[5] *Bibliotheca Hispana Vetus sive Hispanorum, qui usquam unquamve scripto aliquid consignaverunt, notitia. Complectens scriptores omnes qui ab Octaviani Augusti imperio usque ad annum M. floruerunt*, Romae MDCXCVI, libro X, cap. I, n. 55: «Cum de his commentaremur, nobis ostensum ab erudito viro D. Joanne Luca Cortesio, criminalium rerum in curia et domo regia tunc XII. viro, postea Indiarum Consilii regio senatore, a quo exspectamus *De originibus Hispani*

Nuestro autor muere a muy avanzada edad, el 31 de agosto de 1701, sin haber publicado el estudio. Según sabemos, su biblioteca, de libros y códices, fue vendida en una subasta a la que concurrieron dos diplomáticos daneses, Gerardo Ernesto de Franckenau, secretario del rey de Dinamarca y Noruega, y Federico Adolfo Hansen Ehrencron, enviado extraordinario de Federico IV de Dinamarca en la Corte de Felipe V[6]. Poco tiempo después, en 1703, aparecía impresa en Hannover una obra, de Gerardo Ernesto de Franckenau, cuyo largo título reza así: *Sacra Themidis Hispanae Arcana. Jurium legumque ortus, progressus, varietates et observantiam, cum praecipuis glossarum commentariorumque, quibus illustrantur auctoribus et fori hispani praxi hodierna publicae luci exponit*[7]. Esa obra, en la interpretación comunmente aceptada, era la que Juan Lucas Cortés había escrito.

---

juris libellum, huic operi adjungendum, forte pro maiori eorum, quos frequenter laudamus, ejusdem Hispani juris, tot diversis compilationibus contenti, glossatorum sive interpretum cognitione». Este texto, ligeramente alterado, fue recogido por Gregorio Mayans en la *Dissertatio* (pg. 48) a que luego haré referencia, y se hizo eco de él don Rafael de Ureña y Smenjaud, *Observaciones acerca del desenvolvimiento de los estudios de Historia del Derecho español*, discurso leído en la Universidad Central en la solemne inauguración del Curso académico de 1906 a 1907, Madrid, 1906, 46. Más adelante volveremos sobre él.

[6] La referencia a la muerte de Cortés y a la subasta viene del propio Franckenau en su *Bibliotheca Hispanica Historico-Genealogico-Heraldica:* «Obiit summus hicce vir fama dives, vitae satur, opibus inops Matriti die XXXI. Augusti MDCCI aetatis circiter LXXX annorum, nil haeredibus praeter instructissimam aeque ac selectissimam Bibliothecam relinquens, ex qua, cum subhasta veniret anno MDCCII illustris Ehrencronius, eoque proxeneta et nos non paucos eosque rariores obtinuimus Historicos Genealogicosque Codices Elogium Cortesii praeter Antonium adornarunt quoque Didacus Ortiz Lunniga Civis et amicus ejus et Didacus Josephus Dormerus». De allí la tomó Mayans en la Dissertatio que luego comentaré (vid. nota 12): «Al año siguiente de 1701 murió en Madrid, como se ha dicho en otro lugar, el clarísimo varón Juan Lucas Cortés, el 31 de agosto, sin dejar, según palabras de Ger. Ernesto de Frankenau en la *Biblioteca histórico-genealógico-heráldica*, n. 785, *nada sino una riquísima y selectísima biblioteca, de la que, en una subasta del año 1702, el ilustre Ehrencron y su corredor, así como nosotros, obtuvimos no pocos, y éstos bastante raros, códices históricos y genealógicos»* (pg. 47). Y de ello se hizo eco posteriormente UREÑA *(Observaciones*, 46)

En el *Sumario de las lecciones de Historia crítica de la Literatura jurídica española*, publicado por Ureña en Madrid en 1897-1898, obra de uso docente para reemplazar a apuntes editados subrepticiamente, ya se refería él de forma sumaria a la obra de Juan Lucas Cortes. Lo que allí dice se repite en su obra *Historia de la Literatura jurídica española. Sumario de las lecciones dadas en la Universidad Central durante el curso de 1897 a 98 y siguientes*, tomo I, vol. I, 2.ª ed., Madrid, 1906, 213-214.

[7] Conocida en su original latino durante casi tres siglos, si bien escasamente manejada, esa obra ha sido recientemente traducida y editada por María Angeles Durán Ramos, con una presentación del profesor Bartolomé Clavero: Gerardo Ernesto de Frankenau, *Sagrados misterios de la justicia hispana*, en la Colección «Clásicos del pensamiento político y constitucional español», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

La *presentación* constituye un informado resumen de los problemas que plantea el libro y su autoría. En cuanto a la traducción, es justo destacar su mérito, habida cuenta de las dificultades que presenta el a menudo enrevesado latín.

Por mi parte, en la tarea de reexamen de los textos latinos he de agradecer la información que me ha facilitado D. Jaime Rodríguez. En las cuestiones más importantes y dudas sobre los textos, he contado con el asesoramiento del profesor Antonio Fontán, a quien deseo mostrar mi reconocimiento.

La aparición de los *Sacra Themidis Hispanae Arcana* fue saludada en Escandinavia con la curiosidad y simpatía que se dispensa a lo insólito. En cierta epístola laudatoria que el profesor Otto Sperling dirigió a su amigo Franckenau, incluida en esa obra, se subrayaba la novedad, por cuanto las cosas de España eran ciertamente rara avis en aquellas lejanas tierras (*Rara avis sunt Hispanica in nostris tam longe dissitis oris*[8]). En España, en cambio, otro ilustre erudito, Gregorio Mayans, acometió años más tarde la empresa de recuperar la verdad histórica y devolver a Juan Lucas Cortés, presuntamente el verdadero autor, la paternidad de la obra. Así, tras unos años de relativa confusión, en los que el propio Mayans debió creer que el danés solo había dispuesto de materiales de Cortes[9], redactó él una disertación de título bien explícito, *Dissertatio qua Sacra Themidis Hispanae Arcana, et Bibliotheca Hispana historico-genealogico-heraldica vero suo auctori, Jo. Lucae Cortesio, vindicantur, simul plagium demonstratur Ger. Ernesti Franckenau.* Esa disertación apareció en 1752[10], fue incluida luego en la segunda edición de los *Sacra Themidis Hispanae Arcana*, publicada por Francisco Cerdán y Rico en Madrid en 1770[11], y reaparece ahora, traducida, en la ya citada edición de esta obra, hecha por María Angeles Durán[12].

El libro en cuestión, los *Sacra Themidis Hispanae Arcana,* era desde luego una aportación científica muy estimable. Estudió las leyes godas y las castellanas, pero a diferencia de las exposiciones anteriores de Padilla y Espinosa, no se limitaba a Castilla, pues proseguía con las leyes aragonesas, catalanas y valencianas, así como con las de Baleares, Navarra, Cantabria, Galicia y Portugal. Resultaba ciertamente curioso que un extranjero recién llegado pudiera haber compuesto una obra, para entonces, tan compleja y ambiciosa. O como diría irónicamente Ureña:

> «Y, en efecto, se hace desde luego sospechoso de plagio ese diplomático extranjero que, de los lejanos países del Norte de Europa, viene a España, y, en muy breve tiempo...llega a poseer, a la manera de ciencia infusa y con una perfección y seguridad realmente maravillosas, una erudición tan extensa como sólida de nuestra historia jurídica y literaria y la desenvuelve en una obrita que, no por su relativa sencillez y pequeño volumen, deja de tener una importancia inmensa»[13].

---

[8] *Sagrados misterios,* 36. De ello se hizo eco Ureña, *Observaciones,* 48.

[9] Según nos informan M. Peset y M. F. Mancebo, todavía en 1740 se hacía eco de eso Mayans en una carta a Nebot («Nicolás Antonio y la historiografía jurídica ilustrada», en el *Homenaje al Dr. Reglá Campistol,* Valencia, 1975, II, 9-20).

[10] En la *Vita* de Ramos del Manzano del *Novus Thesaurus* de Gerard Meerman *(Novus Thesaurus iuris civilis et canonici, continens varia et rarissima optimorum interpretatum... opera, tam edita... quam inedita,* Hagae Comitum 1751-1780.

[11] «Editio secunda novis accessionibus locupletata a Francisco Cerdano et Rico. Matriti. Apud Antonium Sancham, in platea vulgo *de la Aduana vieja.* Anno MDCCLXXX».

[12] La *Dissertatio* figura en páginas 44-64 de los *Sagrados misterios de la Justicia hispana.*

[13] *Observaciones,* 47.

Franckenau, pues, a tenor de la interpretación de Mayans y Ureña, convertida luego entre los historiadores del Derecho en lugar común, editó la obra de Cortés. Ahora bien, ese plagio no parece en absoluto claro, o, al menos, no es tan claro como para que deba darse por supuesto sin más explicaciones. Así, puestos a rememorarlo aquí, me referiré primero a la *Dissertatio* de Mayans, antes citada, y a las críticas de Ureña en sus *Observaciones acerca del desenvolvimiento de los estudios de Historia del Derecho español*, de 1906, para considerar luego lo que el propio Franckenau explica en su saludo al lector, así como lo que se dice en cierta *Nota* del autor que aparece tanto en la primera como en la segunda edición.

En su *Dissertatio*, Mayans puso de relieve una serie de referencias y citas de la obra, que tenían sentido siendo de Cortés y no lo tenían si el autor era Franckenau. Tal es el caso del pasaje donde se alude a un libro que el autor dice haber visto en la biblioteca de Diego de Arce y Reinoso (que bien pudo ver Cortés, pero no el recién llegado Franckenau, pues, Arce había muerto en 1665), las varias alusiones a *noster Nicolaus Antonius,* lógicas en el escritor sevillano, que era su amigo, e impropias en el danés, etc., etc. Ureña, a su vez añadió otras observaciones, advirtiendo por ejemplo que el calificativo de *noste*r se da por el autor a numerosos escritores españoles, pero jamás a ninguno de los muchos extranjeros que cita, amén de otras puntualizaciones (por ejemplo, sobre las glosas al *Fuero Real* de Arias de Balboa), lo que probaría sin género de dudas que el autor de los *Sacra Themidis hispanae arcana* fue el consejero del Consejo Real y no el diplomátido nórdico. Ello, por otra parte, no habría sido óbice para que Franckenau introdujera de propia cosecha añadidos o interpolaciónes. «Precisamente una de éstas, para mí indubitada –puntualiza Ureña[14]–, de una parte acusa la crasa ignorancia del plagiario en la Historia de nuestro derecho y en el contenido de nuestros Códigos, y, de otra, la hace en un todo incompatible con la erudidión jurídico-literaria, inmensa y selectísima, que caracteriza al autor de los *Sacra Themidis*».

Ahora bien, no parece justo despachar sin más matizaciones a Franckenau con el calificativo de *plagiario.* Porque es el caso que, al no disponer nosotros del texto de Cortés, resulta imposible afirmar apodícticamente ese plagio, pues como inteligentemente apuntó Clavero, «tampoco se puede descartar que *(Franckenau)* utilizase otros materiales»[15]. Pero es que incluso en el caso de que el danés hubiera editado la obra del sevillano, el plagio sería un tanto peculiar, habida cuenta de que el plagiario cita, y muy admirativamente, la obra del plagiado, dato sorprendente que de ordinario no suele ser tenido en cuenta. Así en la dedicatoria, en la que *el autor saluda al benévolo lector*, puede leerse lo siguiente: «Nunca

[14] *Observaciones,* 55.

[15] *Sagrados misterios de la Justicia hispana,* 16.

habría atendido yo los repetidos ruegos de mis amigos acerca de una explicación del origen y estado del derecho hispano, si recientes cartas venidas de la Corte de Madrid no me hubieran anunciado la llorada muerte de un varón, a quien merecimiento inmortal debe la república civil y literaria: Don Juan Lucas Cortés, consejero del Supremo Consejo de Castilla. Quien no solo había proyectado, sino ultimado ya la historia del derecho español, cuya publicación debía añadirse a su tiempo a la Biblioteca Antigua de su entrañable amigo Nicolás Antonio –ya entre los bienaventurados-»[16]. Franckenau, pues, recuerda a Cortés y menciona explícitamente su *Historia del Derecho español*[17], lamentando luego que, por la fatalidad del destino, una obra tan importante y deseada por todos se haya perdido[18]. Franckenau refiere además el descuido reinante en España en lo que concierne a la historia del derecho, descuido que él mismo había oido lamentar a Juan Lucas Cortés y también al Marqués de Villena, y reconoce haber sido incitado a estudiar esa historia jurídica hispana: «Confieso que todo ello ha impulsado mi gran interés por investigarla, según lo podían mis pocas fuerzas y las ayudas conseguidas aquí y allá con gran trabajo, y por esbozarla con la exactitud, concisión y brevedad posibles»[19]. A tales estímulos se habría sumado el del profesor Samuel Reyher, autor por cierto de unas líneas de felicitación a Franckenau en las que le atribuía haberse dedicado en España a «trabar... contacto con eruditos varones» y a explorar «escondidos archivos»[20], palabras que no casan bien con la simpleza de un Franckenau que hubiera adquirido un manuscrito en una subasta y lo hubiese editado con su nombre.

Franckenau asegura, pues, que él ha realizado esa obra a instancias de los demás, y finaliza su dedicatoria con estas palabras: «Por ello, pues, con mayor ánimo acometí el empeño de circunscribir sus detalles más importantes a los límites de una carta. Creció, sin embargo, entre mis manos el trabajo y la obra que yo había creído acabar a la vuelta de unas pocas paginillas, tomó el tamaño de un cabal librito; por ello también creí que mi labor aportaría general provecho. A tu vista queda ahora, benévolo lector, si con sereno semblante lo aceptas y con tranquilo espíritu lo tomás, aliento darás al corredor, pudiendo espe-

---

[16] *Sagrados misterios*, 35.

[17] En la traducción de Durán, el texto recogido antes dice: «Quien no sólo había proyectado, sino ultimado ya la historia del derecho español...» (pág. 35). Pero el original latino de la edición de 1703 reza así: «Meditatus is non solum erat, sed et ultima jam affectam manu dederat *Historiam Juris Hispani...»*. Es decir, que el original pone en mayúsculas lo de *Historia del Derecho español*, dando a entender que se refiere al título preciso y concreto de la obra de Cortés. Luego volveré sobre ello.

[18] «... no sé, empero, qué inclemencia del destino hizo que se perdiera o quedara escondida en sus cajones una obra tal, tan eximia y deseada por todos» (*Sagrados misterios*, 35-37).

[19] *Sagrados misterios*, 37.

[20] *Sagrados misterios*, 41.

rar en otro momento otros frutos mayores de mi camino, si Dios me da vida y fuerzas. Adios»[21].

Por último, la *Nota* del autor, antes citada, se refiere de nuevo a Cortes: «En el prólogo de esta obra se ha hecho mención de la *Historia del Derecho Español* prometida por el ilustre Cortés. Creemos que vale la pena añadir las palabras que sobre ella da el varón incomparable D. Luis de Salazar y Castro, el más alto historiador de España, palabras que entresacamos de la carta llegada a mis manos y enviada al muy ilustre embajador real señor de Ehrencron; en lengua vernácula dice así»[22]. Sigue el texto español de la carta de Salazar[23], volviendo Franckenau en latín con una rotunda afirmación –»De tales palabras se desprende que quedan pocas esperanzas de encontrar alguna vez aquella *Historia jurídica* de Cortés»[24]– y un comentario final a propósito de que la lamentable desaparición de Cortés y su obra sólamente puede ser compensada por la figura y obra del Marqués del Risco, con quien, a buen seguro, el embajador Ehrencron, amigo de Franckenau, se habría relacionado[25].

En resumen, Franckenau asegura que él es el autor de los *Sacra Themidis Hispanae Arcana* y que la obra de Juan Lucas Cortés se ha perdido. Así las cosas, y tras todo lo dicho, aventuremos unas posibles conclusiones sobre tres puntos: a) la autoría de los *Sacra Themidis Hispanae Arcana*; b) el posible título original de la obra de Cortés; c) Los nombres de los dos autores: el español y el danés.

A) **Autoría de la obra**

1. Es obvio, como hemos dicho, que resulta imposible asegurar que un texto plagia a otro, si no se conoce, junto al texto que plagia, el texto plagiado. Y como la obra de Cortés nadie la ha visto, mal se puede asegurar que los *Sacra Themidis Hispanae Arcana* sean lo que Cortés escribió.

---

21 *Sagrados misterios*, 37.

22 *Sagrados misterios*, 43.

23 «Ninguno de los autores que V. Sia halla citados, y no enquentra, visamos, y quizá será la causa no estar impresos, que es tanto como perdidos, porque pasando de una mano a otra cada una los desestima más como parto ageno, y los dejan en la obscuridad. Por esto no se hallan algunos de los libros que cita Don Nicolás Antonio, a quien conocí y traté, tanto como a Don Juan Lucas *(Cortesium intelligit)*, y era tan buen cavallero que no citaría cosa que no hubiesse visto; y el no parecer la *Biblioteca de los Jurisconsultos Españoles de Don Juan Lucas (Cortés)*, será porque él no la perfeccionaría, respecto de su aversión a estampar, en que era tan modesto y tan desanimato, que nunca se alentó a publicar cosa con su nombre. Yo he reconocido todos sus manuscriptos, y no hallo algún que a esto se parezca, ni más que una colección de privilegios de nuestros reies por años, que si estubiera perfecta y pública, sería una grande obra. Pero él murió, y aunque no fuera así nunca la hubiera acavado, porque ninguno de los travajos que empezó llegó al fin, y ciertamente se sepultó con aquel grande hombre toda la erudición española. Madrid y junio 29 de 1702» (Cito por la edición de Hannover, de 1703, pues la traductora ha modernizado algunas expresiones del texto).

24 *Sagrados misterios*, 43.

25 «Éste *(el Marqués del Risco)* mostró hace poco al muy ilustre embajador un ejemplar de ello...» *(Sagrados misterios*, 43).

2. Por otra parte nadie ha podido cerciorarse de que Franckenau hubiera manejado o conocido el texto de Cortés. El diplomático nórdico cuenta que se hizo con la biblioteca del sevillano, pero al tiempo asegura no haber llegado a conocer la obra en cuestión, pues ésta se ha perdido. Y no hay ningún testimonio que lo desmienta.

3. Como se dice en 1, es imposible asegurar que una conocida obra A plagia a otra B, si no se conoce esta obra B. Ahora bien, sí se puede afirmar o suponer –*y ello es muy distinto*– que la obra A, por las razones que sean (anacronismos, etc.), no puede pertenecer a quien figura como su autor. Y eso es justamente lo que Mayans *demuestra:* que los *Sacra Themidis Hispanae Arcana* no pueden corresponder a un danés que lleva poco tiempo en España y publica su obra en 1703. Hasta aquí de acuerdo. Pero el paso siguiente (que da Mayans, recoge Hinojosa[26], reelabora Ureña, y luego repiten Torres López en sus *Lecciones*, Galo Sánchez en su *Curso*, García-Gallo en su *Manual*[27], y luego todos, o casi todos), consiste en asegurar que la obra publicada es exactamente la de Juan Lucas Cortés. Respecto a ello, el único autor que formula una duda razonable es Clavero, quien luego mantiene en suspenso el juicio[28]. Yo, pese al consejo sobre

[26] «El primer ensayo de este género, recomendable, así por la crítica, como por la erudición, fue la exposición metódica, ya que no completa, de los orígenes y vicisitudes del Derecho español, escrito por D. Juan Lucas Cortés, y publicado como propio en 1703 con el título de *Sacra Themis Hispanica (sic),* por el plagiario dinamarqués Ernesto Franckenau» *(Historia general del Derecho español,* tomo I, Madrid, 1887, 29).

[27] M. Torres, *Lecciones de Historia del Derecho español,* I, 2.ª ed., Salamanca, 1935, 118: «Juan Lucas Cortés era sevillano, y fue abogado de los reales Consejos, Alcalde de Casa y Corte, y del Consejo de Indias. Puede decirse que representa en nuestros estudios de Historia del Derecho, papel análogo al de Hermann Coring en los de Historia del germánico, con su obra *De origini iuris Germanici* (1643). Se da hasta la coincidencia de títulos en sus obras respectivas, pues en realidad, el de la que nos interesa de Lucas Cortés –es autor de alguna otra– es *De originibus Hispani iuris.* También la obra de Lucas Cortés es del siglo xvii, aunque no se publicó hasta 1703.

La obra de Lucas Cortés no apareció ni con su título, ni bajo su nombre, pues un plagiario, el diplomático danés Gerardo Ernesto de Frankenau, la publicó como suya, en la fecha indicada y con el título de *Sacra Themidis Hispaniae Arcana, Jurium Legumque Ortus, Progressus, Varietates et Observantiam.*

Ya en el siglo XVIII, Mayans y Siscart puso de manifiesto el plagio; su argumentación ha sido recogida y ampliada por Ureña. Es un punto definitivamente aclarado y no hay que insistir sobre él; cuestión dudosa es la posibilidad de modificaciones hechas por Frankenau en el manuscrito de Lucas Cortés; para Ureña debieron ser algunas y no sirvieron sino para empeorar el texto». G. Sánchez, Curso de Historia del Derecho. Introducción y fuentes, Décima edic. revisada por José Antonio Rubio, pág. 13: «También debe recordarse el libro titulado Sacra Themidis Hispanae Arcana, escrito en realidad por el erudito sevillano J. Lucas Cortés en el siglo xvii, pero publicado en el xviii como propio por el diplomático danés Franckenau, que residió en España algún tiempo».

A. García-Gallo, *Manual de Historia del Derecho español. I. El origen y la evolución del Derecho,* décima reimpresión, Madrid, 1984, 10: «Siglo y medio más tarde (de la obra de Espinosa), el erudito Juan Lucas Cortés (1624-1701) escribió un nuevo libro –que no se publicó con su nombre, sino con el del diplomático danés G. E. de Franckenau–...».

[28] «Pero en cuanto al juicio de autor, nada presumo. Me abstengo de emitir sentencia respecto a la presunta responsabilidad de Frankenau y al presunto mérito de Lucas Cortés. Si hay presun-

este tema del recordado maestro Torres López –*es un punto definitivamente aclarado y no hay que insistir sobre él*– me atrevería a considerar el asunto muy poco claro y a insistir de nuevo en él, dando un paso más y juzgando esa identificación como improbable.

4. Creo así que Franckenau edita una obra que en su práctica totalidad, o en buena parte, no es suya, pero que tampoco debe ser la exposición de historia jurídica que Cortés escribió. En favor de esta hipótesis cabe aducir lo siguiente:

a) No tiene ningún sentido que si Franckenau logró el texto de Cortés, y si decidió editarlo con su nombre, consumando el plagio, mencione una vez y otra a Cortés, lo elogie y hable de la obra que éste preparaba. Parece, pues, inexplicable que el plagiario glose y elogie la obra que ha copiado, cuando el plagiado ha muerto; Nicolás Antonio (el gran erudito, amigo de Cortés) ha muerto también, y nadie más la conoce.

b) La noticia de que Franckenau se hizo con la biblioteca de Cortés la da, como vimos, el propio Franckenau y es recogida luego por Mayans. Resultaría sorprendente que si el danés se hubiera apropiado fraudulentamente de la obra del español, él mismo cuente, al editar esa obra, que antes se había hecho con los libros y códices del plagiado, lo que significaría que el propio plagiario estaba facilitando las pistas de su desafuero.

c) La afirmación de que la obra de Cortés se ha perdido, es hecha públicamente por Franckenau ante eruditos españoles, como el Marqués del Risco; ante eruditos escandinavos como el embajador Ehrencron, y *ante todos los contemporáneos de Cortés*, que ha muerto solo dos años antes, sin que absolutamente nadie le desmienta o contradiga. Es más, otro erudito de entonces, Luis de Salazar y Castro, llega a indicar que Cortés ni siquiera terminó su obra[29].

d) El profesor Reyher, eminente personalidad[30] y autor de la carta de felicitación fechada en Kiel el 14-III-1702, que se incluye en los *Sacra Arcana*, y con

---

ción, con conjeturas más que pruebas, habrá de ser de inocencia y para todos. Desconociéndose los papeles de *originibus Hispani iuris,* no teniéndose otra noticia sobre su contenido que la sumaria de Nicolás Antonio, era imposible y lo sigue siendo llegar a un veredicto justo» *(Sagrados misterios,* 16)

[29] *Vid.* texto de la nota 23.

[30] Samuel Reyher, que aparece en la carta-dedicatoria como Professor publicus...codicis et mathematum, nacido en Schleusingen el 19 de abril de 1635 y muerto en Kiel el 22 de noviembre de 1714, obtuvo en la Universidad de Kiel la cátedra de matemáticas y, más tarde, la de derecho romano. Perteneció a la Academia de Berlín y dejó una abundante obra científica sobre matemáticas, física, astronomía, óptica y acústica, así como una *Historia iuris universalis,* impresa en Hamburgo y reimpresa luego en Kiel (Cfr. *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana,* tomo LI, Madrid, Espasa-Calpe).

A esta obra jurídica se refiere por cierto en esa carta– dedicatoria, lamentando no haber podido manejar antes la de Frankenau: «Ojalá se me hubiera dado esa posibilidad hace un año, que sin duda hubiera salido mejor acabada mi pequeña historia universalísima, impresa hace poco en Hamburgo, en donde, entre otras cosas, reseñé también algo sobre el derecho español. Pero quizá

toda seguridad buen amigo y conocedor de Franckenau, le felicita porque *ha culminado* felizmente una obra que él y otros echaban de menos[31], frase que resultaría rara si Franckenau hubiera copiado de la noche a la mañana un texto adquirido en una subasta. Además, como hemos dicho, Reyher recuerda el mérito de su amigo que en España ha trabado «contacto con eruditos varones, indagando así los primeros orígenes de las leyes de la lejanísima Hesperia y explorando allí escondidos archivos». Es decir, que la imagen que Reyher da de Frankenau es propiamente la de un erudito investigador y un hombre de archivo que ha conseguido dar término a la obra emprendida.

e) A su vez, Otto Sperling, autor como dijimos de otra carta a Frankenau, fechada en Hannover el 23 de enero de 1702 y que también figura en la primera edición de los *Sacra Arcana*, le elogia porque nadie en España «intentó lo que tú, extranjero, compilaste en aquellas tierras, trayéndolo y *elaborándolo aquí*, varón nobilísimo»[32]. Ello da a entender que si Franckenau *elaboró* en Hannover los materiales traídos de España –y la afirmación procede de un amigo erudito, que bien pudo ser testigo presencial de ello y haber visto los materiales–, el proceso resultaría bastante más complejo que el propio de un simple plagio.

A mayor abundamiento, el mismo Sperling recuerda a Franckenau que «todos te amarán por este escrito, *que no te salió al paso*, sino que lo extrajiste de los intrincados escondrijos de tu especialísima erudición»[33]. Si el plagio, tal cual, se hubiera dado, este texto vendría a ser un puro sarcasmo.

f) En el saludo al lector, Franckenau cuenta que proyectó una obrita reducida, pero que conforme trabajaba *se le fue haciendo mayor*[34], lo cual o es una falaz mentira (mentira, por lo demás, gratuita y a todas luces innecesaria), o descarta que copiara el texto de Cortés.

g) Cuando Cerdán y Rico realiza la segunda edición en 1780, sigue hablando de Franckenau como autor[35], y dice que Gregorio Mayans, en la *Disertación*

---

en otra ocasión, Dios mediante, se reimprimirá y tus diversas observaciones aumentarán su ornato» *(Sagrados misterios,* 41).

[31] «Haud immerito nunc orbi litterario gratulor, quod opus dudum a me et pluribus aliis hactenus desideratissimum feliciter absolvisti» *(Sagrados misterios,* 40)

[32] *Sagrados misterios,* 39. El subrayado es mío. El texto latino dice:»Nemo quisquam in patria Hispania haec tentavit, quae tu peregrinus in illis oris collecta tecum, vir nobilissime, huc attulisti et elaborasti» (pág. 38).

[33] *Sagrados misterios,* 39. El subrayado es mío. El texto latino dice: «Amabunt te omnes ob hoc scriptum, non e trivio quodam petitum, sed ex intimis eruditionis elegantissimae recessibus haustum protulisti».

[34] «Por ello, pues, con mayor ánimo acometí el empeño de circunscribir sus detalles más importantes a los límites de una carta. Creció, sin embargo, entre mis manos el trabajo y la obra que yo había creído acabar a la vuelta de unas pocas paginillas, tomó el tamaño de un cabal librito» *(Sagrados misterios,* 37)

[35] «Nadie trató el origen, desarrollo y destino del derecho hispano con más copia y cuidado que Gerardo Ernesto de Frankenau...» *(Sagrados misterios,* 33).

que esa segunda edición incluye, «se ha empeñado bizarramente en probar que el verdadero autor de la *Temis hispana*...fue Juan Lucas Cortés»[36]. No parece, pues, que al segundo editor le resultara muy convincente la tesis del erudito valenciano.

h) El *plagiario dinamarqués*, como le llama Hinojosa, no era un frívolo diplomático que solo supiera copiar torpemente una obra de otro, sino un erudito coleccionista e investigador. Baste examinar su importante *Bibliotheca Hispanica*[37], obra desconocida para buena parte de sus detractores, donde en un denso volumen y por orden alfabético recoge una larga serie de juristas españoles con sus respectivas obras. A no ser, claro, que también hubiera copiado de Cortés ese otro libro, como presumió Mayans, lo que no parece del todo fácil pues el propio Cortés figura entre los autores cuya obra se cataloga en él[38].

i) La afirmación, en fin, de que Franckenau había puesto su nombre a la obra de Cortés es muy tardía, y probablemente se debe a que dando Mayans por supuesto que el danés no podía ser el autor real del texto que publica (lo que sí parece cierto); al ver que citaba una vez y otra la obra perdida de Cortés, identificó esa obra perdida con la publicada (lo que, según me parece, ya no es tan cierto).

Creo, en resumen, que lo más probable es que los *Sacra Themidis Hispanae Arcana*, y también la *Biblioteca Genealógica*, recojan materiales no propios de Franckenau (según demostraron Mayans y Ureña), con interpolaciones y otros comentarios de él. El texto o los textos habrían sido logrados por el inquieto diplomático en sus correrías por los archivos, o tomados de los códices de la subastada biblioteca de Cortés, pero no serían la propia obra escrita por el ilustre sevillano. Afirmar el plagio puro y duro, es decir, que Franckenau puso su nombre a lo hecho por Cortés, implica enfrentarse con una serie de incongruencias y mentiras de muy dificil explicación. A no ser, claro, que se presuma que el danés y sus colegas nórdicos eran un hatajo de cínicos, o que lo era Franckenau, y los demás –Sperling, Reyher, etc.– no se enteraban de nada. Y eso no parece probable, cuando además, como hemos visto, Reyher era un experto historiador del Derecho.

---

[36] *Ibidem.* Texto latino: «»in qua pro virili annisus est probare verum *Temidis Hispanae...* auctorem fuisse Jo. Lucam Cortesium».

[37] Gerhardi Ernesti de Franckenau, *Equit. Danic.*, *Bibliotheca Hispanica Historico-Genealogico-Heraldica*, Lipsiae MDCCXXIV.

[38] Mayans supone en un pasaje que la *Biblioteca genealógica* está copiada de Cortés (*Sagrados misterios*, 45). Más adelante dice que fue hecha aprovechando escritos de Cortés que él completó (*Ibidem*, 59). Esto último sí parece probable.

B) Posible título original de la obra de Cortés

Los modernos historiadores del Derecho, a partir sobre todo de Galo Sánchez y García-Gallo[39], han ofrecido una imagen simplista de esta curiosa historia que podría resumirse así: el libro lo escribió uno y lo publicó otro. De esa imagen se deduciría que el plagio fue total, título incluido. O, con otras palabras, que Cortés habría escrito una obra titulada *Sacra Themidis Hispanae Arcana.*

Sin embargo, esa radical simplificación es falsa y no tuvo en cuenta lo que Mayans decía, pues este autor, en su *Dissertatio,* asegura que Cortés escribió un libro sobre los orígenes del Derecho español, que Franckenau se atrevió a hacer suyo *cambiando solo el título (... quem suum facere ausus est Frankenau titulo solum immutato*»). Es decir, que, según Mayans, lo escrito por Cortés tenía otro título distinto. Ahora bien, ¿cuál?

Como no disponemos de la obra de Cortés, la única fuente del todo fiable sería alguien que la hubiese visto. En su defecto, cabría tener en cuenta a los que indirectamente hubieran tenido noticia de ella. A este respecto, pues, es posible catalogar las siguientes tres posibilidades:

1. Por lo que sabemos, solo Nicolás Antonio llegó a ver la obra de Cortes, pues aquél asegura que éste se la mostró: «Cum de his commentaremur, nobis ostensum ab erudito viro D. Joanne Luca Cortesio...a quo exspectamus *De originibus Hispani iuris libellum*»[40]. Curiosamente, cuando Mayans recoge en su *Dissertatio* este texto de Nicolás Antonio, que nosotros hemos tomado de la obra original, prescinde de las mayúsculas y cursiva en la referencia a lo hecho por Cortés, con lo que podría dudarse de que hubiera habido un título preciso[41]. Pero Durán, al traducir a Mayans, enmienda en cierto modo el error y aventura un título concreto[42], no del todo exacto, del que se hace eco Clavero al hablar de los *Origenes Hispani Iuris* o de los *Orígenes del Derecho Hispano*[43].

En resumen, según Nicolás Antonio, la obra de Cortés se titulaba concretamente, en latín, *De originibus Hispani iuris.*

2. En el texto de Luis de Salazar y Castro, recogido en la *Nota* del autor, aquél pronostica que «el no parecer la *Bibliotheca de los Jurisconsultos Españoles* de D. Juan Lucas Cortés será porque él no la perficionaría, respecto de su aversión

[39] *Vid.* nota 27.

[40] *Bibliotheca Hispana vetus,* libro X, cap. I, n.º 55.

[41] Mayans copia exactamente así: «Cum de his commentaremur, nobis ostensum ab erudito viro D. Jo. L. Cortesio...a quo exspectamus de originibus Hispani juris libellum». De este texto se infiere que Cortés escribió cierto librito sobre los orígenes del derecho español, y no uno con título preciso y concreto.

[42] «Comentando esto, nos mostró el erudito varón D. Juan Lucas Cortés... el librito "Orígenes del derecho español"» *(Sagrados misterios,* 49)

[43] *Presentación,* 15.

a estampar»[44]. Desconozco a qué se refiere Salazar al hablar de la *Bibliotheca* de Cortés, porque es claro que si Cortés no era capaz de publicar un librito, por esa aversión que le atenazaba, menos lo sería de escribir o formar una biblioteca. Ésta es una referencia confusa.

3. Como vimos antes[45], en el *Saludo del autor al benévolo lector,* Franckenau se refiere a Cortés, «quien no sólo había proyectado, sino ultimado la "Historia del Derecho español"» *(Meditatus is non solum erat, sed et ultima jam affectam manu dederat Historiam Juris Hispani).* Aquí el diplomático danés sí da un título preciso de la obra del erudito andaluz[46]. Y más adelante, en la *Nota* del autor, recuerda que en el prólogo «se ha hecho mención de la «Historia del derecho español» prometida por el ilustre Cortes» *(mentio facta est Historiae Juris Hispanici)*[47], así como las pocas esperanzas que quedan de encontrar la «Historia jurídica» de Cortés *(Ex quibus spem publico patet superesse exiguam illa Corte*sii *Historia juridica unquam potiundi)*[48].

En conclusión, pues, Nicolás Antonio da el *De originibus Hispani iuris* como título de la obra de Cortés. Luis de Salazar ofrece una referencia confusa. Y Franckenau da otro título con pequeñas variantes: *Historia Juris Hispani, Historia Juris Hispanici* o *Historia juridica.* Mayans debió creer en alguno de estos títulos porque, de otra manera, nunca podría haber afirmado que Frankenau cambió el título, por cuanto es claro que para asegurar que hubo cambio es preciso conocer no sólo un título sino los dos. Por mi parte, estimo más fiable el *De originibus Hispani iuris*, correspondiente al único testigo ocular que, además, iba a incorporar ese libro a su Biblioteca. En última instancia, pues, podríamos hablar del *De originibus Hispani iuris* de Juan Lucas Cortés[49] y de los *Sacra Themidis Hispanae Arcana* de Franckenau.

C) Los nombres de los dos autores: el español y el danés

El autor español

Para concluir con Juan Lucas Cortés, señalemos que este autor suele ser citado por los modernos historiadores del Derecho como si *Juan* fuera el nombre y *Lucas Cortés* los apellidos. Es referido así casi siempre como «Juan Lucas Cortés»

---

[44] *Sagrados misterios,* 43.

[45] *Vid.* nota 16.

[46] Si antes –n.º 2– Durán había dado un título concreto a partir de una referencia genérica, ahora, a la inversa, convierte las mayúsculas en minúsculas y diluye el título concreto en una referencia genérica. Ella reproduce el texto latino poniendo *Juris* con minúscula y traduce así: «Quien no solo había proyectado, sino ultimado ya la historia del derecho español» *(Sagrados misterios,* 34-35).

[47] Edic. de 1703. En la edic. de Durán, la palabra Juris se pone con minúscula *(Sagrados misterios,* 42)

[48] Edic. de 1703. En la edic. de Durán, las palabras *Historia juridica* se entrecomillan *(Sagrados misterios,* 42).

[49] Así lo hizo Torres López. *Vid.* nota 27.

(nombre y dos apellidos) o como «Lucas Cortés» (apellidos), y casi nunca como *Cortés*, puesto que ese sería el segundo apellido. Ello, sin embargo, me parece erróneo, pues el nombre debió ser un nombre compuesto, *Juan Lucas*, y el apellido, *Cortés*, como se deduce de las referencias a él en la obra que estudiamos.

En la *Bibliotheca vetus* de su amigo Nicolás Antonio, se habla, según vimos, de la obra presentada *ab erudito viro D. Joanne Luca Cortesio.* Pero cuando esa referencia es asumida y resumida por Mayans, este autor lo hace así: *ab erudito viro D. Jo. L. Cortesio.* Es decir, da la abreviatura de los dos nombres y luego el apellido, fórmula que tendría poco sentido si *Lucas* fuera el primer apellido. De otra parte, Franckenau, cuando cita únicamente el apellido le llama *Cortés*, según sucede en el *Saludo al lector* («Memini etiam me ex ipsius aeque *Cortesii* ac aliorum...), o en la Nota donde se refiere a la obra prometida «por el ilustre Cortés» («ab illustre *Cortesio* promissae»). También en la carta de Salazar y Castro[50], su amigo, se alude a él como *don Juan Lucas,* lo que Franckenau completa con el *Cortés* («Cortesium intelligit»). Va siempre, pues, el doble nombre junto (Juan Lucas) y el apellido Cortés por separado. En suma, la referencia *Lucas Cortés*, hoy en uso, sería incorrecta por utilizar con el apellido el segundo nombre. Será correcto, en cambio, el uso de la denominación completa *(Juan Lucas Cortés)* o la abreviada de *Cortés,* correspondiente al apellido.

El autor danés

En la primera edición de 1703 el diplomático danés aparece como *Gerardus Ernestus de Frankenau,* nombre que cambia en la segunda de 1780 a *Gerardus Ernestus de Franckenau.* Hay pues una ligera variante del apellido: Frankenau en un caso y Franckenau en otro.

Procede señalar que el *Franckenau* aparece en la portada de la segunda edición, y que en esta edición se cambió la dedicatoria de la carta de Samuel Reyher que figuraba en la primera («Viro generoso atque eruditissimo, Domino Gerardo Ernesto de Frankenau), para darle la variante del nombre («Viro generoso... Gerardo Ernesto de Franckenau). Por otra parte, también la *Dissertatio* de Mayans utiliza el *Franckenau*[51], nombre usado por la generalidad de la historiografía, desde Hinojosa y Ureña, con la excepción de Torres López hace medio siglo y de Durán y Clavero ahora.

Por mi parte, aun reconociendo la legitimidad e indiferencia de ambos nombres, vendría a preferir el tradicional de *Franckenau.* Y ello porque, si bien se había publicado la primera edición, en vida del autor, con el nombre de *Frankenau,* cuando más tarde, en 1724, éste publica su *Bibliotheca Historico-Genealogico-Heraldica*, el nuevo libro aparece como de *Franckenau,* lo que da a

[50] Véase nota 23.

[51] Aunque al ser reimpresa en la edición de los *Sagrados misterios,* haya sido alterada.

entender que el propio autor rectificó ligeramente su apellido, o patrocinó la variante, habiendo sido luego ese nombre corregido el que mayoritariamente ha prosperado hasta ahora.

II. NORUEGA: LOS PARALELISMOS DE FICKER

En la parte introductoria de una celebérrima monografía de Hinojosa, *El elemento germánico en el Derecho español*, cuya primera redacción debió ser leída en francés en el Congreso histórico de Berlín de 1908, y publicada luego en alemán y traducida al español[52], recordaba el sabio granadino que muchos autores, tras advertir en el derecho altomedieval hispano una serie de instituciones desconocidas o combatidas por la *Lex Visigothorum*, habrían coincidido en asegurar la existencia de un derecho consuetudinario visigodo, mantenido al margen de los códigos y leyes de estirpe romana. Ese derecho consuetudinario se haría perceptible en instituciones jurídicas como la *Blutrache* o venganza de la sangre, las asambleas judiciales, los cojuradores, y las ordalías y juicios de Dios. En última instancia, a lo que Hinojosa apuntaba era a la interpretación germanista de la naturaleza de nuestro derecho altomedieval, más tarde contestada y revisada, interpretación de la que hoy él mismo y esa monografía aparecen como ilustres abanderados.

En el arranque de semejante corriente doctrinal debe situarse un estudio de Julius Ficker que relacionaba el derecho gótico español con el escandinavo. Publicado en 1888 en las *Comunicaciones del Instituto de investigación histórica austriaca*[53], fue traducida mucho más tarde al español con el título de *Sobre el íntimo parentesco entre el derecho godo-hispánico y el noruego-islándico*[54]. La obra, un tanto árida y carente de señalización y sistemática en el original, fue traducida de forma no demasiado brillante[55], de lo que resultó una monografía más que gris sobre un tema más que sugestivo.

Habría que decir, por lo pronto, que el título por el que conocemos en castellano la obra de Ficker resulta un tanto libre y caprichoso respecto al original alemán[56]. La traducción literal de las primeras palabras de ese título –*Über nähere Verwandtschaft*– hubiera debido ser en español «Sobre el estrecho parentesco»,

---

[52] El núcleo de la monografía fue la comunicación a ese Congreso sobre *L'élément germanique dans le droit espagnol.* Se publicó en la *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germ. Abt.*, XXXI (1910), 282-359. Fue traducida al español en 1915 por Galo Sánchez. Puede verse en Eduardo de Hinojosa y Naveros, *Obras, II, Estudios de investigación*, Madrid, 1955, 405-470.

[53] *Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung*, 2.º vol. complementario.

[54] Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho, traducción del alemán de José Rovira Armengol, Barcelona, 1928.

[55] Véase, por ejemplo, el texto español de la página 27.

[56] *Über nähere Verwandtschaft zwischen gotisch-spanischen und norwegisch-isländischen Recht.*

o «Sobre el próximo parentesco», y no ese imaginario *íntimo parentesco* que radicaliza innecesariamente el título original y en cierto modo lo fuerza, pues en español se suele hablar de «parentesco próximo» y no de «parentesco íntimo». Con otras palabras, que la traducción literal era más feliz que la imaginaria que se buscó. En cualquier caso, y con independencia de esta cuestión menor, hay que advertir que la tesis central del autor era el emparejamiento y parentesco del derecho godo español, no con los germánicos en general, ni con el escandinavo de Suecia, sino precisamente con el de Noruega e Islandia. Y esa tesis es defendida sobre el campo concreto del derecho de familia[57].

Ficker comienza su obra citando una referencia de Jacobo Grimm sobre el destino de la mujer seducida, que según la costumbre germánica debía ser colocada entre sus padres y el raptor, a fin de que pueda optar por éste, en cuyo caso se convierte en su esposa, o por los padres, lo que acarrea el castigo del raptor. Semejante previsión, ajena al derecho del *Liber Iudiciorum,* se encontraría sin embargo en el Fuero Viejo de Castilla. A partir de ahí, Ficker rastrea distintas manifestaciones del derecho de familia, de las que a modo de ejemplo podemos entresacar las siguientes:

– Concubinato semimatrimonial. Según sabemos[58], en el derecho germánico la barraganía se diferenciaba del concubinato, en que la barragana tenía la condición de dueña de la casa y no era solo una mera compañera de lecho del marido, recibiendo así la *Morgengabe* o donación matutina matrimonial. De esta suerte, en el derecho jutlándico, si se vive bajo el mismo techo con la mujer, compartiendo lecho, comida y bebida, y entregándole las llaves de la morada, al cabo de tres años ella se convierte en esposa legítima. El mismo concubinato semimatrimonial goza en Noruega de una protección especial, y es tenido en cuenta en España a efectos de los derechos de los hijos[59].

– Adquisición de la capacidad. Si bien algunos derechos germánicos hacían depender la adquisición de la capacidad de que el niño pudiera tomar alimento, el derecho noruego y el islándico la relacionaron con la *Wasserweihe* o infusión del agua, al tiempo de la imposición del nombre, costumbre que luego quedaría integrada en el bautismo cristiano. Algunos derechos germánicos añadían además el requisito de que viviera nueve días, lo que es de apreciar igualmente en ciertos fueros españoles[60].

– Hijos legítimos y naturales. En el derecho sueco hay un claro y diferente tratamiento jurídico de los hijos naturales y los legítimos, mientras en el danés

[57] Para las cuestiones básicas del derecho de familia en el mundo germánico, J. M. Pérez-Prendes Muñoz Arraco, *Breviario de Derecho germánico,* Madrid, 1993, 55 y ss.

[58] Brunner, H.-Von Schwerin, C.: *Historia del Derecho germánico,* edit. Labor, 1936, 227.

[59] Ficker, *Sobre el íntimo parentesco,* 44-45.

[60] *Ibidem,* 46-47.

se da una mayor concordancia con el hispánico a efectos de que el padre que quiera otorgar liberalidades a los hijos naturales, no necesite en determinados casos del asentimiento de los herederos, y especialmente que, sin descendientes legítimos, pueda el padre disponer de sus bienes en favor de ellos, sin consideración a otros posibles acreedores de la herencia[61].

– Ordalías y juicios de Dios. Como medio de prueba en las cuestiones de paternidad, los derechos germánicos septentrionales reconocían las ordalías y juicios de Dios. Así el derecho islándico exige a la mujer la prueba caldaria y al hombre la del hierro candente. Por su parte, el juicio de Dios, extraño a la *Lex Visigothorum*, es perceptible con las pruebas que hemos señalado en algunos documentos y fueros españoles[62].

Tras la obra citada, Ficker escribirá alguna otra monografía, ya no específicamente referida a España, comparando los antiguos derechos germánicos[63]. En todo caso, según hemos visto, las instituciones de derecho histórico escandinavo en el ámbito de la familia sirvieron de soporte a aquella tesis predominante del germanismo de nuestro derecho altomedieval[64], que permitirá luego la rotunda afirmación de Hinojosa: «En verdad, admira que la población de España, que tan romanizada estaba y en que rigió el derecho romano hasta Recesvinto, abandonara por completo su derecho tradicional adoptando instituciones del pueblo vencedor tan radicalmente distintas de las suyas. Es este uno de los ejemplos más convincentes del vigor que el derecho germánico ha mostrado en el curso de la Historia»[65]. Es por ello explicable que estas breves consideraciones sobre el derecho de Noruega e Islandia, en un tema de tanta enjundia para el derecho español, figuren aquí como una segunda estampa de este *Tríptico escandinavo.*

III. SUECIA: HOMENAJE A TILANDER

Me van a permitir ustedes, señores asistentes al Encuentro hispano-sueco, que esta tercera y última estampa, y sus referencias científicas, aparezcan entretejidas con unos recuerdos y evocaciones de carácter personal, y narradas así en primera persona.

---

[61] *Ibidem*, 51-53.

[62] *Ibidem*, 54-56.

[63] Este es el caso de las *Untersuchungen zur Erbenfolge der ostgermanischen Rechte*, cuyo primer volumen apareció en Innsbruck en 1891.

Entre las muchas cosas de interés de esta importantísima monografía, está el tratamiento comparativo de los derechos y de las lenguas. Así por ejemplo en la sección primera del capítulo V, que él titula *Widersprüche zwischen den Ergebnissen der Rechtsvergleichung. Verzweigung der scandinavischen Sprachen*, págs. 214 y ss.

[64] *Ibidem*, 54-56.

[65] «El elemento germánico en el Derecho español», en *Obras*, II, 410.

Era la primavera del inolvidable 1968. Tras una larga estancia en Londres, donde había trabajado completando en el Museo Británico para su publicación los datos de la que había sido mi tesis doctoral, regresé a Madrid a fin de ultimar la preparación de las entonces respetables oposiciones de cátedra. Así las cosas, al poco tiempo de llegar, tuve con mi maestro, el profesor don Alfonso García-Gallo, una larga conversación de recapitulación, síntesis y nuevos proyectos. En el antedespacho de su casa, en la llamada *Profesorera*, rodeados de libros y papeles, García-Gallo me encareció la conveniencia de una formación abierta, también con maestros extranjeros, y los beneficios de visitar universidades y centros de investigación en cualquier lugar de Europa. Algo –decía– que él mismo no había podido hacer por circunstancias personales y, sobre todo, por las dificilísimas de España en la década de los treinta. Me recordó que él tenía 25 años cuando estalló la Guerra Civil, y que en cambio yo, con pareja edad años más tarde, había podido salir un tiempo largo a Alemania a ampliar estudios.

Semejantes consideraciones fueron acogidas con complacencia rayana en la euforia. Yo le había comentado a mi maestro la llamativa dispersión de manuscritos jurídicos españoles en bibliotecas extranjeras, algunas por mí ya conocidas, y otras, como era el caso de las escandinavas, que no había llegado a ver, y que parecía así muy importante tener un conocimiento cabal y directo de la localización de esas fuentes. Pero en cualquier caso, yo era un Profesor Adjunto de la Universidad Complutense, y mi inconsciencia entonces, siendo considerable, no era tan grande como para ocultarme mis estrictas obligaciones administrativas y docentes, ajustadas entonces, como un Profesor Adjunto de estricta observancia, a la asistencia, acompañamiento, obsequio y servicio del catedrático. Se entenderá así fácilmente que yo acogiera con entusiasmo la posibilidad de volver a salir de España, aprovechando la generosidad académica de don Alfonso, a fin de afrontar la última etapa de mi preparación de opositor. Y como tenía que redactar una *Memoria* metodológica para el segundo ejercicio de esas oposiciones, acordamos que acudiera a la universidad alemana de Gotinga, a trabajar unos meses con el profesor Franz Wieacker, primera autoridad en cuestiones de metodología histórico-jurídica. Y como tenía que preparar también una lección para las oposiciones, la llamada *lección magistral*, que iba a tratar de la evolución del Derecho penal en los fueros medievales, que fuera otros tantos meses a Estocolmo, donde podría conocer a Tilander, eximio hispanista y primera autoridad extranjera en fueros aragoneses y navarros, pudiendo allí además rastrear los manuscritos jurídicos españoles en archivos y bibliotecas. Aquel plan, en fin, se cumplió a la letra: segundo semestre del 68, Estocolmo; primer semestre del 69, Gotinga, donde me alojé en la Fridtjof Nansen Haus, residencia auspiciada por la Fundación del célebre Premio Nobel noruego; invierno del 69, oposiciones en Madrid que, por la benevolencia de un tribunal presidido por don Manuel Torres López, acabaron bien. Como dicen los alemanes, *Ende gut, alles gut.*

* * *

Antes de ir a Suecia, había leído yo el artículo que Paul Högberg publicó en la *Revue Hispanique* sobre los manuscritos españoles en ese país[66], y conocía las peripecias que llevaron allí nuestros papeles. La mayor y mejor parte de ellos fue trasladada por un noble y diplomático sueco, J. G. Sparwenfeldt (1655-1727), quien hacia 1689 viajó a España, donde fue excelentemente acogido en la Corte de Carlos II. Ya en Madrid, este sabio diplomático y formidable linguista (se decía que hablaba catorce idiomas) entró en contacto con familias nobiliarias, como la del marqués del Carpio, y se hizo con algunos restos de bibliotecas, entre ellas la del Conde Duque de Olivares. Llevó así a Suecia libros y manuscritos que repartió principalmente entre la Biblioteca Real de Estocolmo y la Biblioteca de la Universidad de Upsala, adonde fueron a parar buena parte de manuscritos griegos y árabes.

Al llegar a Estocolmo me había alojado yo en un más que modesto hotel en el centro de la ciudad. Pero más adelante, al entrar el verano, el *Svenska Institutet* anunció la celebración de un curso universitario en régimen de internado, titulado *Suecia hoy*, que se impartiría en alemán y habría de tratar, como el título anunciaba, de los diversos aspectos de la Suecia de entonces (economía, política exterior, cine, teatro, música, literatura, etc.) y también, lo que no decía el título, de algunos capítulos históricos. A mi me interesó aquello, tanto por permitirme conocer mejor el país que me acogía, como por constituir un respiro y proporcionarme un marco de sociabilidad al estricto y solitario quehacer investigador, y a la vida errabunda de huesped de hotel. Me instalé así en el palacete con vistas al mar, dispuesto por el Instituto Sueco, y allí entré en contacto con los asistentes al curso: profesores y estudiantes norteamericanos y europeos, especialmente de la Europa del Este. El plan que yo iba a seguir era trabajar por las mañanas en la Biblioteca Real y por las tardes acudir ocasionalmente a la casa de Tilander o permanecer en casa, junto a mis compañeros de curso, unos días para escuchar a un político hablar del régimen de los partidos en la monarquía sueca, otros a un pastor de la iglesia luterana sobre los problemas religiosos, y otros, quizás los más fascinantes, para ver un ciclo de películas de un director de cine nacido en Upsala, presentadas ocasionalmente por él mismo, y que se llamaba Ingmar Bergman.

En el terreno científico recuerdo que la Biblioteca Real de Estocolmo custodiaba, entre otras muchas cosas, un ejemplar del *Fuero Juzgo* con indicación de su antigua pertenencia a la biblioteca del Conde-Duque, muchas cartas de la correspondencia de Benito Arias Montano, un manuscrito de la *Primera Crónica*

[66] «Manuscrits espagnols dans les Bibliothèques suédoises», *Revue Hispanique* XXXVI (1916), 377-473.

General de España, y sobre todo otro, muy interesante, de los *Fueros de Navarra y Sobrarbe,* que el afanoso Sparwenfeldt había conseguido en Pamplona casi trescientos años antes de un tal José Mañeras Tiburcio, abogado del Reino de Navarra. Por otra parte, en alguna escapada a Upsala pude copiar parcialmente un curioso manuscrito sobre el Motín de Esquilache, que conserva la biblioteca universitaria, así como cierta consulta del Consejo de Castilla, de 1761, sobre los edictos publicados por el Consejo de la Inquisición.

Pero el interés de estas pesquisas literarias fue sobrepasado por el interés mayor y más cálido de conocer y tratar a Tilander. El eminente investigador había nacido en Tranemo el 22 de julio de 1894. Ello quiere decir que entonces contaba ya nada menos que con 74 años, lo que no le impedía seguir incansable en la brecha del estudio y la investigación. Su monumental obra científica se diversificaba entre las publicaciones en lengua francesa, de las que las primeras, entre 1923 y 1925, habían sido las consagradas al *Roman de Renard,* y las aparecidas en italiano, portugués, y español, amén de las correspondientes a lenguas nórdicas. Un voluminoso alud de monografías, en fin, que algunos autores, como Blomqvist en 1957 y Bohrn en 1973, reseñaron cumplidamente[67].

Tilander me acogió con curiosidad y simpatía. Nuestros encuentros vespertinos en su domicilio de Sollentuna, se prolongaban ocasionalmente con sencillas cenas preparadas por su esposa. Cuando estábamos los dos solos, él prefería hablar en español, lengua que, pese a la carencia de práctica durante muchos años, todavía manejaba con gran soltura, deslizando ocasionalmente en la conversación algún delicioso arcaismo y muchas palabras en castellano antiguo que provenían sin duda de las lecturas de los fueros. En aquellas veladas, recordaba Tilander su paso por el Centro de Estudios Históricos, sus relaciones con Menéndez Pidal, Sánchez Albornoz y otros historiadores, e incluso los ratos de esparcimiento en el Ritz y otros lugares. Especial reconocimiento parecía conservar Tilander hacia Menéndez Pidal, quien le habría sugerido emprender trabajos que luego acometió, e incluso otros que encargó o recomendó a sus discípulos. Este fue el caso, por ejemplo, de la edición del Fuero de Teruel, realizada como tesis doctoral por Max Gorosch y aparecida en 1950 en la colección de *Leges Hispanicae Medii Aevi*, que al parecer don Ramón había encarecido muchas veces[68].

Era Tilander entonces una personalidad en la cumbre de su fama. Miembro asociado del Instituto de Francia, miembro correspondiente de la Real Academia Española, de nuestra Real Academia de la Historia, de la Academia de Buenas Letras de Barcelona y de la Academia dei Lincei de Roma; miembro de

---

[67] *V. gr.* Ake Blomqvist, «Gunnar Tilander», en *Orbis. Bulletin International de Documentation Linguistique,* VI, 2 (1957), 566-574; Harald Bohrn, «Gunnar Tilander. Publications 1918-1973», en Acta Bibliothecae Regie Stockholmiensis, Stockholm, 1973.

[68] De tal incitación, que debió ser notoria, se hace eco el propio Max Gorosch en el *Prefacio* de la edición.

la Academia Real de Lund, de la Academia Real Gustavo Adolfo de Upsala, de la Academia Real de Letras de Estocolmo, de la *Hispanic Society* de Nueva York, consejero de honor también del Consejo Superior de Invesgaciones Científicas de España, etc., etc. Gozaba así de una enorme reputación y prestigio social. Recuerdo bien con que apremio y preocupación me buscaba el director de la residencia del *Svenska Institutet,* cuando, estando yo fuera de casa, se había recibido alguna llamada o recado de Tilander. Pienso ahora que debía parecerle incomprensible a aquel buen señor que el archifamoso sabio sueco anduviera preguntando por el jovencito, o casi jovencito, español. Tilander era además entonces una persona de enorme influencia, que yo llegué a aprovechar un día para cierto curioso asunto que merece la pena recordar aquí. Una mañana del mes de agosto de aquel 68, al bajar a desayunar con los participantes del curso antes de salir a la biblioteca, me encontré en el comedor con un silencio sepulcral y con las caras serias de todos. Había una radio encendida y la secretaria del curso iba traduciendo las noticias del sueco al alemán. Se trataba de la invasión de Praga por los tanques rusos, cosa que, al margen de su importancia objetiva, era una terrible noticia para los muchos checoslovacos que había allí y que pretendían regresar inmediatamente a su país. Así las cosas, las gestiones con el Ministerio de Asuntos Exteriores no debieron resultar ser fáciles, pues el director me sugirió que yo solicitara de Tilander su mediación y apoyo. No sé bien lo que él hizo, pero si sé que pocas horas después las autoridades suecas organizaron una expedición con aquellos amigos y amigas a los que, por cierto, yo nunca volvería a ver.

En lo relativo a lo español, lo filológico y lo histórico-jurídico, Tilander era una autoridad de primer orden. No es posible detallar ni glosar aquí lo que fueron sus aportaciones, pero sí cabe recordar algunas de ellas. En el campo de la filología sus artículos, muchos aparecidos en la *Revista de Filología Española*, como es el caso de los titulados *La terminación –i por –e en los poemas de Gonzalo de Berceo*, el *Acerca del Livro de Falcoaria de Pero Menino*, el *Respendo, respennar*, etc. Otros publicados en los *Studia Neophilologica*, como es el caso *del Origen y evolución del verbo esquilar*, las *Etymologies romanes*, el *Origine et sens primitif de espagnol pedazo, empezar, portugais pedaço, empeçar*, o *L'étymologie de esp. burdo*, etc. Finalmente otros publicados en volúmenes u homenajes de diverso tipo, como el titulado *Palabras desconocidas en el aragonés medioeval*, que apareció en el *Homenatge a Antoni Rubió i Lluch*, o el relativo a *Estregar*, en la *Miscelânea de Fr. Ad. Coelho*, etc., etc.

En la Historia del Derecho español su primer trabajo, de 1935, fue el titulado *Fueros aragoneses desconocidos promulgados a consecuencia de la gran peste de 1348*, a lo que siguió dos años después la edición de *Los Fueros de Aragón*, reseñada por García-Gallo en el *Anuario de Historia del Derecho español* con el rotundo comentario de ser «una de las más perfectas y de más fácil manejo de cuantas tenemos de nuestra historia jurídica, añadiendo respecto al *Vocabulario*

allí incluido que «el valor de este vocabulario es excepcional y no hay ninguna otra fuente jurídica española que haya sido sometida a tan concienzudo análisis»[69]; mientras otro experto erudito, Alfred Jeanroy, comentaba que el glosario de esos F*ueros* era, con la obra sobre el Cid, de Menéndez Pidal, la mayor contribución hecha nunca al vocabulario español de la Edad Media[70]. Más tarde publicó Tilander un *Documento desconocido de la aljama de Zaragoza del año 1331*, y en 1951 *Los Fueros de la Novenera*, en los que aparece la famosa ordalía de la candela que luego seguiría mereciendo su atención. También *El Fuero latino de Albarracín*, y ya en 1956 el monumental *Vidal Mayor traducción aragonesa de la obra In excelsis Dei thesauris de Vidal de Cañellas*, obra que le llevó veinte años de trabajo, como él mismo, según veremos, solía recordar. En esa vasta producción científica acreditó una exquisita calidad de filólogo y la profunda formación de humanista e historiador del Derecho.

De sus aficiones intelectuales y humanas podríamos recordar dos predilectas, la caza y la horticultura, proyectadas también en su quehacer investigador. En la edición de libros de caza, sobre todo en lengua francesa, fue un auténtico pionero desde que en 1932 publicó los dos volúmenes de *Les Livres du Roi Modus et de la Reine Ratio*, correspondientes a mediados del siglo XIV, prosiguiendo luego durante años esa actividad con otras muchas publicaciones, entre las que cabe destacar sus *Essais d'étymologie cynégétique*, amén del *Roman de Renard* citado antes.

En cuanto a la horticultura, baste decir que, como ha recordado alguno de sus discípulos, cuando en los últimos años de su vida, Tilander abandonó Estocolmo y se trasladó a Ulricehamn, en su región natal, exigió que la casa en la que él habría de terminar sus días, reuniera dos condiciones: que fuera de piedra, con una construcción segura que pudiera dar cabida a la enorme biblioteca, y que tuviese un huerto con flores y árboles frutales. De una y otra afición, se hacía eco en una carta que me dirigió desde Ulricehamn el 1 de agosto de 1971:

> «Todavía no he solicitado fotocopias del Libro de la montería, pues durante todo el verano la colocación y el arreglo de mi gigantesca biblioteca y el trabajo en mi gran jardín me ocuparon. Cultivo muchas flores y legumbres para la cocina. Es ahora aquí la época de la cosecha de las manzanas, ciruelas y cerezas. La de las frambuesas, grosellas y fresas ha pasado.»

Tilander profesaba un hondo amor a España, país idealizado en sus recuerdos, a veces ya no muy concordes con la realidad de nuestro país en aquellos años. Recuerdo que en muchas ocasiones, tras las cenas en casa, me acompañaba con su esposa, dando un largo paseo, hasta la parada del autobús. Sucedía a veces que nos cruzábamos con el estruendo de vertiginosas motocicletas, montadas por chicos y chicas con rubias melenas al viento, camino de la noche. Con el

[69] La recensión figura en el tomo XIV (1942-1943), 652-655.

[70] Blomqvist, «Gunnar Tilander», 567.

trasfondo de las turbulencias del 68, Tilander hacía comentarios pesarosos y pesimistas, viendo en todo aquello, en los modos de vida de una juventud que había roto con muchos convencionalismos, pero también de paso con no pocos principios, los signos de una crisis de valores, que él suponía, con harta ingenuidad, bien custodiados en España. Así, cuando yo le comentaba que las relaciones entre ambos países iban siendo más fluidas por el turismo creciente, él se alarmaba, me cogía del brazo en un simpático gesto, y quizás refiriéndose a aquellos presuntos juerguistas nocturnos, que en verano migrarían para poblar las playas del Mediterráneo, decía medio en serio, medio en broma: «Hágame caso, no les dejen ustedes entrar». Yo le contestaba que transmitiría su encargo al responsable, es decir, al Ministro entonces de Información y Turismo.

Tilander, en fin, era un hombre patriota, si esto se entiende como el sano arraigo espiritual en la tierra de uno, obviamente compatible con el horizonte abierto de un intelectual sin fronteras. Algún autor ha recordado su fidelidad al país que le vio nacer, cuyas tradiciones e historia rebrotan en muchas de sus páginas[71]. En él, el prestigio profesional o el trabajo bien hecho eran formas de sano patriotismo que, en consecuencia, también aplicaba y deseaba a los demás. Cuando yo le envié, recien publicada, mi tesis doctoral sobre *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, me contestó el 14 de mayo de 1969 con una tarjeta que, entre otras cosas, decía:

> «Mi caro Colega: Agradezco a Vd. muy cordialmente el envío de su magnífica y utilísima obra, su *magnum opus*, que representa un enorme trabajo y hace honor al autor y a su patria, pues es profunda, sólida y seria y me gusta mucho. Para manifestarle mi gran gratitud le haré venir *(sic)* de la Embajada de Suecia en Madrid, donde conservo unos pocos ejemplares, mi Vidal Mayor, que me costó 20 años de trabajo.... Esperando que Vd. se encuentre en buena salud y con mis saludos a García Gallo, quedo de Vd. afectísimo.»

* * *

De regreso a España, mantuve con Tilander una sostenida relación epistolar, siempre centrada en temas científicos y en pequeñas gestiones que yo le hacía en la Biblioteca Nacional o en los archivos para conseguir microfilms y fotografías de documentos. Ejemplo de ello es la siguiente carta, escrita desde su retiro de Ulricehamn el 1 de agosto de 1971:

> «Mi caro colega y amigo: Hubiera debido agradecer a Vd. antes su grata carta y los preciosos informes que me dio sobre la manera en que se deben pedir ahora fotocopias. Antes era más sencillo. Escribí al señor Magallón,

[71] Bohrn: *Gunnar Tilander. Publications 1918-1973*, 5-6.

que ejecutó luego mis órdenes. Todo se hace con el tiempo más complicado, lo que se llama evolución y mejora. El señor Magallón me hizo en los años pasados muchísimos microfilms y fotocopias. Trabaja muy bien. Supongo que no me ha olvidado. Pídole le dé mis cordiales saludos

Los redactores de la revista *Hispanic Review*, que se publica en la Universidad de Philadelphia en los Estados Unidos, me escribieron pidiéndome una reseña de Ralph A. Giesey, *If not not. The Oath of the Aragonese and the Legendary Laws of Sobrarbe*, New Jersey, 1968. Prometí una reseña que se publicará pronto en dicha revista. Estudiando muy de cerca la obra de Giesey para preparar la reseña tuve una gran sorpresa leyendo la nota 11 de la página 39, donde Giesey señala que el prof. José M.ª Lacarra posee un microfilm del manuscrito 7068 del Laboratorio de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Madrid!. El prof. Lacarra había transcrito los párrafos iniciales del códice para su colega Giesey. ¿Hace falta ser Americano para poder utilizar el microfilm del prof. Lacarra? Paréceme que algunos amigos míos y Vd. mismo se han dirigido en este asunto al prof. Lacarra sin éxito. No sé qué hacer. Desde tanto tiempo voy buscando este códice. Del microfilm se pueden sacar fotocopias y estoy seguro de que hay en Zaragoza fotógrafos que sepan hacerlas. Un señor Mora trabajaba para mí en Zaragoza, pero no sé si vive. Quisiera acabar mi edición del Fuero de Tudela con las variantes del ms. 7068, por falta del cual la he retardado. ¿Qué hacer? Me extraña tanto más la conducta del prof. Lacarra como que le conozco desde unos 40 años. Trabajamos largo tiempo juntos en el antiguo Centro de Estudios Históricos, calle de Medinaceli, de Madrid.»

Vamos a concluir. Todo aquello –manuscritos, fueros, microfilms, códices– era el mundo del sabio, sus ocupaciones y preocupaciones, hasta un 13 de junio de 1973 en que murió. Ahora bien, según sabemos, *gloria non moritur*. Gloria de Suecia, Tilander fue también gloria de España, mi país, y gloria de Aragón, mi tierra. Ha sido un honor para mí, señor Embajador de Suecia, señoras y señores, recordarle junto a ustedes esta mañana. Muchas gracias.

36. CEUTA Y ESPAÑA: CONSIDERACIONES HISTÓRICO-JURÍDICAS*

I. INTRODUCCIÓN

Hace pocos años el gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta solicitó de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación un estudio que investigara y pusiera de relieve los fundamentos histórico-jurídicos de la españolidad de Ceuta. Aceptada tal propuesta, ese estudio quedó diseñado en dos partes: una primera, hasta el siglo XVII, a cargo de un académico de Historia del Derecho, y una segunda, desde entonces hasta hoy, confiada a otro de Derecho Internacional.

Habiendo realizado el autor de estas líneas aquella primera parte, que ha mantenido inédita, la recoge y reelabora aquí en homenaje al profesor Santos Coronas. Por su propia naturaleza se trata de un recorrido histórico general, o del intento de una visión de conjunto del problema, dedicado ahora con el afecto y reconocimiento de tantos años a nuestro querido y admirado colega.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

Cualquier ciudad o territorio pueden ser parte de un Estado porque en el proceso de formación y desarrollo de ese Estado se han incorporado a él en el transcurso del tiempo mediante procedimientos legítimamente reconocidos. Pero una ciudad o territorio pueden formar también parte de un Estado de manera mucho más propia y esencial, si es que fueron germen constitutivo de ese Estado, es decir, si en el momento de formación del mismo Estado constituyeron parte de él. Una ciudad o territorio puede así ser *de* España, Francia o de cualquier país, si se ha integrado en la nación por procedimientos reconocidos en el derecho internacio-

---

* Publicado en *Historia Iuris. Estudios dedicados al profesor Santos M. Coronas González*, 2 vols., Universidad de Oviedo, KRK Ediciones, 2014; en I, 605-618.

nal. Pero una ciudad o territorio *es* constitutivamente España, Francia, o cualquier otro país, si cuando España, Francia o ese otro país surgen como unidad política o Estado nacional, la tal ciudad o territorio es parte de él. No es pues algo agregado posteriormente, aunque sea con sobrada legitimidad, sino parte constitutiva de la nación que históricamente nace y aparece. En este segundo sentido, más genuino y radical, hay que afirmar que Ceuta es España. Porque cuando España aparece en la Historia con personalidad propia –lo que acontece con la *Hispania* romana y se consuma más tarde con el Estado visigótico español–, Ceuta, como cualquier otra ciudad peninsular de entonces, forma parte de lo que entonces era España. Por eso es tan importante la Introducción histórica a la cuestión de la españolidad de Ceuta: porque Ceuta es España desde el principio de España. Y además por una segunda razón, complementaria de la anterior, que tiene que ver con la inexistencia entonces de un Estado como Marruecos que pueda pretender algún derecho sobre la ciudad. En resumen, pues, Ceuta es España desde que en Europa aparece España como entidad política diferenciada. Y entonces, además, Marruecos no existe como tal Estado. Estas son las dos premisas claves que sustentan de forma incontrovertible la españolidad de Ceuta hoy.

España es un Estado que, desde la perspectiva geopolítica, acredita en términos generales una triple composición: ciudades y territorios de la Península; ciudades y territorios insulares (de Baleares y Canarias), y ciudades del Norte de Africa, Ceuta y Melilla, a las cuales la Constitución de 1978 (Disposición Transitoria 5.ª) reservó la posibilidad de constituirse en Comunidades Autónomas, y que han adoptado la figura jurídico-pública de Ciudades Autónomas. Todas estas ciudades y territorios –peninsulares, insulares y africanos– han constituido lo que hoy es España a través de un proceso histórico que ha tenido las siguientes fases fundamentales: A) España como provincia romana). B) España como Estado propio, el Estado visigodo, desde la caída del Imperio romano de Occidente (año 476) hasta el 711 en que se producirá la invasión musulmana, y que tendrá la capital en Toledo desde el reinado de Atanagildo (551-567). C) España medieval, con dos zonas, una musulmana que pasa por tres etapas políticas (Emirato, Califato, Reinos de Taífas), y otra cristiana que progresivamente crece en extensión con la Reconquista y cristaliza en la *España de los cinco reinos* (León, Castilla, Aragón-Cataluña, Navarra y Portugal) o en la *España de las dos Coronas* (Castilla y Aragón). D) España como Estado nacional, con la unión de esas dos Coronas en las personas de los Reyes Católicos a fines del siglo XV, pero manteniendo las Coronas y reinos su autonomía, Cortes y régimen político propio con la dinastía de los Austrias en los siglos XVI y XVII. E) España como Estado único y además jurídica y políticamente uniforme con los Borbones, a partir de los Decretos de Nueva Planta de Felipe V a principios del siglo XVIII. F) España como Estado Autonómico a partir de la Constitución de 1978, compuesta por Comunidades y Ciudades Autónomas.

Como es bien sabido, la España medieval, antecedente de la moderna, que arranca con los balbuceos de la Reconquista en el pequeño reino astur con capital en Oviedo, y luego en León, y que luego habrá de cristalizar con el condado de Castilla en el reino y en la Corona de Castilla, se considera continuadora del reino visigótico de Toledo. Es lo que los historiadores llaman el *neogoticismo* del reino astur. Procede así examinar qué era España en el Imperio Romano y con el Estado visigótico de Toledo y cómo Ceuta formaba parte de *Hispania* desde el principio, cuando Marruecos ni siquiera existía.

III. CEUTA EN LA HISPANIA ROMANA Y EN EL ESTADO VISIGÓTICO ESPAÑOL

La expansión de Roma se inicia dentro de Italia con la incorporación de los territorios peninsulares que pasan a integrarse en la estructura federal del *Estado-ciudad.* A partir de ahí se extiende por Europa, África y todo el Mediterráneo *(mare nostrum),* anexionando una ingente cantidad de territorios que quedan incorporados como *provincias.* En un principio *provincia* fue el conjunto de facultades del magistrado que había sido nombrado para regir y dominar *(pro vincere)* la nueva demarcación, pasando luego a designar el propio ámbito geográfico donde esas funciones eran ejercidas. El territorio de la provincia era considerado dominio público del pueblo romano *(ager publicus)* y sus habitantes ostentaron la condición jurídica de peregrinos. Con el tiempo algunos de esos territorios recibieron como premio la condición jurídica de la «latinidad» o *ius latii*, como los latinos de Italia, lo que les permitía regirse por el derecho romano en asuntos comerciales y patrimoniales. Más tarde, en el 212, el emperador Antonino Caracalla concedió la ciudadanía romana a todo el Imperio. De esta suerte los habitantes de la ciudad de Ceuta, que había sido de fundación cartaginense o quizás incluso fenicia[1], quedaron convertidos como los demás del Imperio en ciudadanos romanos.

Entre los territorios norteafricanos incorporados por Roma figuraba el *Magreb*, es decir, la región occidental (frente al *Machrek* o zona oriental) que comprende hoy a los tres países de Marruecos, Argelia y Túnez. El extremo más

---

[1] Antonio Carmona Portillo, *Ceuta española en el Antiguo Régimen*, Ciudad Autónoma de Ceuta, 1996, pág. 127.

Como ha escrito Baeza, rechazando con razón algunas pseudocientíficas remisiones del origen de la ciudad a tiempos fabulosos y remotos, y ateniéndose al nombre de *Septem*, «no hay duda que el nombre griego *Septon* se hace eco, recoge y traduce una voz más antigua, el numeral latino *Septem*, como derivación de *Septem Fratres*, nombre que designa tanto un accidente geográfico, *las siete colinas*, como el enclave urbano nacido a sus pies» (Alberto Baeza Herrazti, «La fundación de Ceuta y la fábula de Noé», en *Actas del Congreso Internacional "El Estrecho de Gibraltar"*, edic. de Eduardo Ripoll Perelló, 4 vols., Madrid, 1988; en vol. II, págs. 673-678; ref. en pág. 674).

occidental de ese Magreb lo constituía Marruecos, verdadero *finis terrae* para los antiguos árabes orientales[2]. Este Marruecos no era en la antigüedad una unidad política diferenciada, sino que formaba parte de lo que comúnmente se denominó *Berbería*, zona geográfica que comprendía además los territorios que más tarde habrían de constituir las regencias de Trípoli, Túnez y Argel. Proyectado sobre este gran territorio el mundo romano, a partir del 264 a. C. tiene lugar la primera de las *guerras púnicas*, y en el 219 a. C. la segunda, motivada por la destrucción de Sagunto por Aníbal, y que ocasionó que Publio Cornelio Escipión, vencedor en España, pasará con sus armas a África. Tras la batalla de Zama, en la que quedó destruido el ejército cartaginés, la paz firmada resultó insatisfactoria y ello dio lugar unos años después (entre el 149 y el 146 a. C.) a la tercera y definitiva guerra púnica, en la que Escipión Emiliano destruyó Cartago[3] y afianzó el dominio romano en África.

Las Guerras Púnicas comportaron, de un lado, el establecimiento de lazos entre la Península y las islas de Italia, en especial Sicilia, con el norte de África (desde Cartago en Túnez hasta Tingis y Volubilis en Marruecos). De otro, afectaron a los indígenas, cuyo comportamiento osciló entre la *cartagofobia* del rey de Numidia Masinisa, que colaboró con Escipión en la batalla de Zama, o la postura antirromana de su nieto Yugurta que declaró la guerra al Senado de Roma[4]. Con independencia de ello, en la división y nomenclatura de los territorios de la amplia Mauritania, los correspondientes a Trípoli y Túnez formaron la llamada *Mauritania Cartaginense*, mientras los de Argelia recibieron el nombre de *Mauritania Cesariense* o *Mauritania Cesariana*. Y los de la parte más occidental, que directamente nos interesa, se llamaron *Mauritania Tingitana*, con capital en *Tingis* (Tánger)[5]. Inicia así su trayectoria histórica la Ceuta romana.

En la articulación del Imperio romano por provincias, la Mauritania había sido creada como tal en África por el emperador Claudio en el año 42[6]. En la Península Ibérica, a su vez, tras la división en dos provincias, *Citerior* y *Ulterior* en el 197 a. C., Augusto llevó a cabo una reforma en el 27 a. C. dividiendo esa Ulterior en dos, la *Betica*, coincidente con la actual Andalucía, y la *Lusitania* correspondiente a Portugal, recibiendo luego la Citerior el nombre de *Tarraconense*, con capital en *Tarraco* (Tarragona). Tras esos precedentes, al concluir el siglo III

---

[2] Alfonso de la Serna, *Al sur de Tarifa. Marruecos-España: un malentendido histórico*, Marcial Pons, 2001, págs. 16-17.

[3] Theodor Mommsen, *Historia de Roma*, 2 vols., Edit. Aguilar, 5.ª ed. 1960; tomo I, págs. 649 y ss.; tomo II, págs. 60 y ss.

[4] Víctor Morales Lezcano, *Historia de Marruecos*, edit. La Esfera de los Libros, Madrid, 2006, págs. 52-53.

[5] Jerónimo Becker, *Historia de Marruecos. Apuntes para la Historia de la penetración europea, y principalmente de la española, en el norte de África*, Madrid, 1915, págs. 7-14.

[6] Pedro Aguado Bleye, *Manual de Historia de España*, 3 vols., Espasa-Calpe, 9.ª edición, Madrid, 1963-1964; tomo I, p. 235.

Diocleciano lleva a cabo una gran reorganización del Imperio, presidida por el criterio de multiplicar las provincias y agruparlas en unidades más amplias llamadas *diócesis.* El Imperio se estructuró así en doce diócesis, dirigida cada una por un vicario, con un total de ciento una provincias. El criterio general de subdividir las provincias afectó a España, y la Citerior o Tarraconense dio lugar a otras tres: la *Tarraconense* propiamente dicha, la *Cartaginense* y la *Galletia.* Fue entonces cuando los territorios atlánticos de Marruecos quedaron incorporados a la «diócesis de las Españas» *(Diocesis Hispaniarum)*, constituyendo la nueva provincia de *Nova Hispania Ulterior Tingitana*, en la cual se encontraba la ciudad de Ceuta. De ello da testimonio un texto, el *Laterculus Veronensis*, probablemente redactado entre los años 303 y 306, que ha sido objeto de estudio por acreditados especialistas del mundo romano[7]. Un siglo más tarde, otro texto de principios del siglo V, la *Notitia Dignitatum*, de la época de Honorio, menciona a la Tingitana entre las siete provincias hispanas.

Cuando en fecha más avanzada, entre los años 385 y 400, se organizan las Baleares como provincia independiente, queda consumado el mapa provincial español dentro del Imperio Romano de Occidente. Este Imperio constará desde Constantino de dos Prefecturas (Italia y las Galias), situándose dentro de la Prefectura de las Galias la Diócesis de las Españas, la cual constará de siete provincias, cinco peninsulares (Bética, Lusitania, Tarraconense, Cartaginense y Galicia), la insular de Baleares y la africana, que aquí interesa, de Mauritania-Tingitana. En el Bajo Imperio, consumado el mapa provincial, las Prefecturas serán dirigidas por prefectos; las diócesis por vicarios, y las provincias –que reciben una ley especial llamada *lex provinciae*– por gobernadores o presidentes *(praesides provinciae).* En consecuencia, los territorios y ciudades de la *Mauritania-Tingitana*, y entre ellas Ceuta, forman parte de la *Diócesis de las Españas* y dependen a través de su gobernador del «Vicario de las Españas» *(Vicarius Hispaniarum)*[8], el cual está sometido al Prefecto de las Galias, y éste al Emperador romano.

Formando pues Ceuta parte de la *Mauritania-Tingitana*, hay que señalar que esta provincia debió haber sido antes agregada al gobierno de la Bética, mientras que con los restantes territorios se constituyeron otras seis provincias africanas:

---

[7] André Chastagnol, *Préfecture urbaine à Rome sous le Bas-Empire*, París, 1960, y «Les espagnols dans l'aristocratie gouvernamentale à l'époque de Théodose», en *Les Empereurs romains d'Espagne*, Colloques Internationaux du Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1965. También H. G. Kolbe, *Die Statthalter Numidiens von Gallien bis Konstantin (238-320)*, Munich-Berlín 1962, y, en general, el clásico estudio de E. Albertini, *Les divisions administratives de l'Espagne romaine*, París, 1923.

[8] E. Albertini, *Les divisions administratives de l'Espagne romaine.* G. Alfoldy, *Fasti Hispaniensis. Senatorische Reichsbeamte und Offiziere in den spanischen Provinzen des Römischen Reiches von Augustus bis Diokletian*, Wiesbaden, 1969. Un resumen de la cuestión puede verse en mi *Curso de Historia del Derecho*, 3.ª ed., Madrid, 2003, págs. 126-132.

la *Subventana* o Tripolitana, con capital en Trípoli; la *Leptis Magna* (Lebda); la *Bizacena* o *Valeria* (Susa); la *Proconsular* o *Africa propia* (Cartago); la *Numidia* (Constantina); la *Setifense* (Setif) y la *Mauritania Cesariense* (Cesárea)[9]. La *Mauritania-Tingitana*, y con ella Ceuta, quedaría así encuadrada en el marco andaluz, justamente el más romanizado de la Península Ibérica. Aquélla adscripción a la Bética pudo muy bien haber sido causa de que posteriormente la Tingitana fuera incorporada como provincia a la Diócesis de las Españas, mientras los restantes territorios se constituían en provincias africanas. Como ha escrito Villaverde Vega, «la inclusión de *Tingitana en la Dioecesis Hispaniarum*, no puede suponerse improvisación dioclecianea, pues al margen de reuniones 'administrativas' eventuales, o digamos mejor militares, entre ambas *Mauretanias*, los lazos administrativos de la *Tingitana* remiten a la Bética remontando a época augustea. Por ello... es posible advertir que las relaciones administrativas de la provincia con el ámbito hispánico, eran obligadas al compartir el mismo espacio geo-estratégico y económico, y ello parece pesar más que una plausible inclusión en la *Dioecesis* Africana»[10]

A principios del siglo V, en el otoño del 409, dos pueblos germánicos occidentales, suevos y vándalos, junto a los alanos procedentes de oriente, cruzan los Pirineos y aparecen en la Península. Los suevos se establecieron en Galicia; los alanos en la provincia Lusitania y los vándalos emigran a África. Poco después otro pueblo, el visigodo, penetra en la provincia Tarraconense (la actual Cataluña), y al finalizar el siglo, durante el reinado de Alarico II, se establece masivamente en territorios hispánicos. Habiendo firmado en el 418 un pacto con los romanos para recibir tierras en las Galias y fijar la capital en Tolosa, un siglo después, tras la derrota de Alarico II frente a los francos en la batalla de Vouillé (año 507), el reino de Tolosa desaparece y a mediados del siglo VI se traslada la capital a Toledo. La organización territorial del Estado visigodo se constituyó sobre la romana del Bajo Imperio. Desaparecido el Imperio Romano y la Prefectura de las Galias, las antiguas provincias subsisten bajo el mando ahora de unos duques o condes (*duces* o *comites*). Esto sobre todo por lo que respecta a las provincias peninsulares, pues las Baleares sufrirán unas peripecias parecidas a las de los territorios del norte de África, es decir, caída en poder de los vándalos primero y de los bizantinos después.

Con los visigodos en la Península, los vándalos hacen acto de presencia en el norte de África, donde gobernaba un conde romano, Bonifacio, quien probablemente, traicionando las órdenes imperiales, se concertó con el rey de los vándalos, Gunderico, con el que proyectó repartirse los territorios romanos de África.

---

[9] BECKER, *Historia de Marruecos*, pág. 19.

[10] Noe VILLAVERDE VEGA, *Tingitana en la Antigüedad tardía (siglos III-VII)*, Real Academia de la Historia, Madrid, 2001, pág. 266.

Muerto Gunderico, su sucesor Genserico retomó el proyecto y cruzó definitivamente el estrecho el año 429, si bien es probable que Ceuta hubiera sido tomada tres años antes, en el 426, con ocasión de las incursiones previas al traslado general[11]. Tras una serie de forcejeos y luchas con el arrepentido conde Bonifacio, que fue derrotado, se firmó un pacto por el que Genserico estableció un reino vándalo-africano, reconocido luego –tras la caída del Imperio de Occidente– por el Imperio Romano de Oriente. Se consumó así ese reino vándalo-africano, cuando ya había fracasado el primer intento, de Valia, de crear un *regnum* gótico independiente en el norte de África[12]. Rechazado luego por las tribus bereberes aquel reino vándalo, tiene lugar la intervención bizantina a raíz del envío por Justiniano de un poderoso ejército al mando del general Belisario.

La primera referencia conocida de las apetencias bizantinas por Ceuta nos viene de Procopio de Cesárea, quien cuenta como Belisario ordenó la conquista de los territorios y plazas vándalas, mencionando expresamente a *Septem* o Ceuta. Pero como han puesto de relieve diversos investigadores, San Isidoro de Sevilla afirma que con esa conquista bizantina no fueron expulsados los vándalos, sino un destacamento visigodo. Antes pues de la acción bizantina, ¿estaba Ceuta en manos de los vándalos o de los visigodos?; ¿pasó directamente Ceuta de los vándalos a los bizantinos o entre unos y otros fue de los visigodos?; ¿cómo resolver la contradicción de las dos versiones y de los dos autores? Para algún autor, como Gonzalbes, la contradicción sería aparente, pudiendo suceder que en Ceuta hubiera entonces una guarnición conjunta de vándalos y visigodos[13]. Villaverde Vega, a su vez, ofrece otra versión conciliatoria: «Ambos pudieran tener razón: La corte gótica, consolidada en la Península Ibérica a principios del siglo VI, debió alarmarse por la actuación imperial contra el vecino reino vándalo de África. En una fase preventiva, cabe la posibilidad de que la desasistida plaza vándala de *Septem* se situase bajo soberanía visigoda en el año 533. Este súbito cambio de soberanía, puede suponerse por la magnitud de la derrota vándala frente a los imperiales...»[14].

Que tras caer en manos de los vándalos, Ceuta había sido visigoda antes que bizantina, lo afirmó hace casi cien años un investigador tan informado como el Padre Fidel Fita. «Ceuta –escribe él[15]– fue visigoda antes que bizantina. Creo que

---

[11] Villaverde Vega, *Tingitana en la Antigüedad tardía*, pág. 214.

[12] Luis A. García Moreno, «Ceuta y el estrecho de Gibraltar durante la Antigüedad tardía (siglos V-VIII)», en *Actas del Congreso Internacional 'El Estrecho de Gibraltar'*, tomo I, págs. 1095-1114; ref. en pág. 1098.

[13] E. Gonzálbes, *Los Bizantinos en Ceuta (siglos VI-VII)*, Ceuta, 1986, pág. 21. Juan José Sayas Abengoechea, «La zona del Estrecho desde las invasiones a la ocupación bizantina», en *Actas del Congreso Internacional 'El Estrecho de Gibraltar'*, tomo I, pág. 1092.

[14] *Tingitana en la Antigüedad tardía*, pág. 215.

[15] «Ceuta visigoda y bizantina durante el reinado de Teudis», en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo LXVIII (1916), pág. 627.

Teudis en 532 a 533, aprovechándose de la agonía del reino vandálico, se apoderó inmediatamente de esta noble ciudad. Con ello se aviene y explica la afirmación categórica de San Isidoro... Un año después, o en 534, ordenaba Justiniano por una de sus leyes que Ceuta, devuelta por fin al imperio romano y oportunamente fortalecida, estuviese bajo el mando de un Tribuno militar y que dominando el paso del Estrecho Hercúleo fuere estación naval de una flota, cuyos buques ligeros, recorriendo nuestro mar diesen aviso de lo que pasaba en el litoral visigodo y franco». En nuestros días, otro prestigioso investigador, el profesor García Moreno, corrobora eso mismo y entiende que, habida cuenta del interés expansionista de Teudis y del temor vándalo a la amenaza bizantina, debió darse un pacto entre vándalos y visigodos, fruto del cual éstos se hicieron con Ceuta en ese mismo año 533[16].

Casi a mediados del siglo VI, pues, Ceuta formó parte del reino visigodo, si bien de forma fugaz habida cuenta de que antes de abril del 534 sucumbiría ante un tal Iohannes, lugarteniente de la milicia privada del bizantino Belisario. Pese al contratiempo, Teudis volvió a intentar conquistar Ceuta unos años después, en el 549, y efectivamente puso sitio a la ciudad. En tal situación, nos cuenta Fita, «aconteció que un día, por ser domingo y para no profanar la solemnidad, holgaron los sitiadores dando treguas a su porfiado embate. Reparando en ello los sitiados, hicieron una salida, reforzada con sus naves de guerra, y de tal modo por tierra y por mar envolvieron a sus contrarios y los postraron, que ninguno de éstos quedó con vida para poder llevar a España la noticia de tan ominoso desastre. Y sin tardanza sobrevino luego otra desgracia no menos lamentable, cual fue la trágica muerte del Soberano. En su propio palacio se vio acometido por cierto hombre alevoso...»[17]. En resumen, el intento de Teudis fracasó e inmediatamente el monarca visigodo fue asesinado. Con la ciudad de nuevo bajo el poder bizantino, algún autor como Becker afirma que los visigodos habrían vuelto a recuperar Ceuta y Tánger en fecha dudosa: en el 574, reinando Leovigildo, o en la década 621-631, reinando Suintila[18]. Cánovas del Castillo, por su parte, ya había hablado antes de la conquista de Ceuta por Sisebuto o Suintila: «Así continuaron las cosas por muchos años, hasta que Sisebuto y Suintila arrojaron de las plazas marítimas que poseían del lado acá del estrecho a los romanos, o más bien greco-bizantinos, puesto que dependían del imperio de Oriente. Ocurrióseles al punto pasar al litoral de África y ganar también las plazas sujetas a aquel dominio, para completar su conquista; y aunque se ignora el tiempo en que lo ejecutaron, las hazañas que hicieron y el espacio que señorearon, ello es seguro que los príncipes españoles ganaron y poseyeron muchas plazas y tierras importantes en la costa

[16] «Ceuta y el Estrecho de Gibraltar», págs. 1102-1103.

[17] «Ceuta visigoda y bizantina durante el reinado de Teudis», págs. 623-624.

[18] *Historia de Marruecos*, págs. 25-33.

mauritana, contándose entre ellas Tánger y Ceuta. Hay otras muy principales que se cuentan como de fundación hispano-goda»[19]. Y parecida versión nos dará más recientemente el profesor García de Valdeavellano, para quien la *Mauritania-Tingitana* habría quedado sometida al Estado visigodo en época muy tardía, en el reinado de Sisebuto, entre el 612 y el 621[20]. Sin embargo, si bien es cierto que Suintila fue quien puso término a la presencia bizantina en la Península, con la toma de Cartagena en el 624, parece que Ceuta continuó hasta muy avanzado el siglo VII bajo un cierto control –relativo o absoluto– de tropas bizantinas, y que, según observa García Moreno, la última y más importante noticia de la presencia de esas tropas bizantinas allí, se encuentra en una carta de Justiniano II al Papa Juan del año 687[21]. Ceuta aparece así como sede de la más poderosa flota bizantina a fines del siglo VII.

En resumen pues, y por lo que respecta a este período, Ceuta formó parte de la *Hispania* romana, del Imperio bizantino[22] y, en mayor o menor medida, de la España visigoda.

IV. CEUTA Y LA ANTIGUA PROVINCIA MAURITANIA-TINGITANA ENTRE LOS SIGLOS VIII Y XIV

Con esos antecedentes el norte de África era en buena medida una región de cultura latina, asociada a las peripecias políticas del Occidente europeo y a las primeras y más pujantes manifestaciones religiosas del Cristianismo. Y así cabe recordar, a modo de ejemplo, que cuando el conde romano Bonifacio se enfrentó a los vándalos, buscó refugio en Hipona, donde iba a morir entonces San Agustín, el preclaro padre de la Iglesia. En esa África latinizada se encontraba la provincia Mauritania-Tingitana, y en ella Ceuta.

Los árabes habían iniciado la conquista de África tres lustros después de la muerte de Mahoma (632). Así pues, cuando el gobernador de Egipto Abd-Alah ben-Saad inició la primera invasión, corría el año 648. A esa primera invasión siguió una segunda tres décadas más tarde, instalándose ya los árabes en los territorios occidentales de El Magreb. Al iniciarse el siglo VIII, un caudillo llamado Muza asegura el asentamiento de los invasores, y es entonces cuando como consecuencia de la muerte del penúltimo rey visigodo, Vitiza, y de la lucha en la Península Ibérica entre los partidarios de sus hijos y los de don Rodrigo, el cual

[19] «Apuntes para la historia de Marruecos», en *Obras Completas*, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1997, tomo I, vol. 1, pág. 583.

[20] Luis G. de Valdeavellano, *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, Alianza Editorial, 1992, pág. 203.

[21] «Ceuta y el Estrecho de Gibraltar durante la Antigüedad tardía», págs. 1109-1111.

[22] Una visión general del África bizantina, en Ch. Diehl, *L'Afrique Byzantine. Histoire de la domination byzantine en Afrique*, París, 1896.

había sido elegido rey por el *Senatus*, aquellos demandan la ayuda de los musulmanes. Tras una expedición exploratoria al mando de Tarif, el cual dio su nombre a la futura Tarifa, Muza envía a Tariq con un ejército que desembarca en España en abril del 711. En semejante operación –el llamamiento a los musulmanes y su venida a España– desempeña un papel especial un personaje cristiano designado por las crónicas árabes con el nombre de *el conde Julián*–, de misteriosa identificación y en quien los autores más acreditados, como Lévi-Provençal, ven al exarca de la plaza bizantina de *Septem*[23]. El tal conde D. Julián, que participará en la conspiración conducente a que los musulmanes pasen a la Península, había defendido primero esa plaza de Ceuta, que terminará entregando después[24]. En cualquier caso, se inicia la conquista de la Península, a la que se incorpora Muza tras dividir el gobierno de África en dos partes (la occidental, *Magreb el Aksa*, y la oriental, *Magreb el-Ausât*, con capitales en Tánger y Cairuan), y en poco tiempo tiene lugar lo que los cronistas cristianos llamarán *la pérdida de España.*

Ocupada la Península Ibérica, y tras el llamado *período de los gobernadores*, el Islam español se articula como un Emirato dependiente de Damasco (756-912), reajustándose la organización territorial[25] mientras en los territorios africanos del actual Marruecos se asienta la monarquía de los edrisitas. Pero más tarde, a partir del 929, cuando en la Península el Emirato es sustituido por el Califato política y religiosamente independiente, el primero y más grande de los califas de Córdoba, Abd al-Rahman III, decide intervenir en África y el 25 de marzo de 931 ocupa Ceuta. Como ha escrito Lévi-Provençal, «la ocupación de Ceuta representó para el soberano omeya un éxito importante, ya que, mediante ella, disponía de una sólida base de operaciones en la costa marroquí, mucho mejor

---

[23] *España Musulmana. Hasta la caída del Califato de Córdoba (711-1031 de J. C.)*, en el vol. IV de la *Historia de España dirigida por Ramón Menéndez Pidal*, Espasa-Calpe, 1950, pág. 8.

[24] «Puestas en orden las cosas de aquellas provincias –escribe Cánovas– determinó Muza pasar la frontera de la Mauritania Tingitana y rematar la conquista de la tierra. Salió a contrastar su furia el conde D. Julián (tan famoso en la historia de España), que gobernaba por los godos en aquellas partes; y juntas las fuerzas, pelearon valientemente en varias ocasiones. Al fin los godos, no pudiendo resistir al número de sus contrarios, dejaron el campo y se encerraron en las ciudades: Muza se apoderó de Tánger, que era una de las principales, y luego de otras varias, hasta reducir el imperio godo en África al recinto fortísimo de Ceuta. El conde D. Julián se defendió allí tan bravamente, que el árabe, dando por terminada la conquista, hubo de retirarse a Cairowan, capital de su gobierno, dejando encomendado el bloqueo de la plaza, que estaba seguro de rendir tarde o temprano, si no por armas, por hambre, a su hijo Meruan... Hemos dejado al conde D. Julián bloqueado en Ceuta por Meruam y defendiéndose bravamente: determinado luego a ejecutar su traición entregó la plaza a los árabes, les reveló los secretos del imperio godo, y guió sus huestes a los campos fatales de Guadalete» (*Apuntes para la historia de Marruecos*, pág. 586).

[25] Sobre ello, Joaquín Vallvé, *La división territorial de la España musulmana*, Madrid, CSIC, 1986.

situada que Melilla, por estar enfrente y a muy pocas millas del puerto militar español de Algeciras»[26].

Ceuta, pues, había pasado a poder de los Omeyas de España, y el sucesor de Abd al-Rahman III, Al-Hakam II, recompensará a los ceutíes por su lealtad, eximiéndoles del pago de ciertas contribuciones[27]. Derrumbado el califato y apartada la dinastía omeya, la historia de la antigua provincia romano-visigoda se oscurece, y el Magreb cae en el siglo XIII en manos de los benimerines, tribu procedente de Arabia. En la siguiente centuria, Abú Ainan se hará dueño de todo el Magreb, sometiendo a Tremecén y Túnez, y quitará la vida al gobernador de Ceuta que había pretendido hacerse independiente. Estamos ya en el siglo XIV que será testigo de las conquistas en África de españoles y portugueses[28].

V. SIGLO XIV: CEUTA EN PODER DE PORTUGAL Y RECONOCIMIENTO DE LA PERTENENCIA DE LA TINGITANIA A CASTILLA

En la primera mitad del siglo XIV tendrán lugar dos acontecimientos de interés. De una parte Ceuta cae en poder de Portugal en el año 1415. De otra, como consecuencia de la disputa entre Castilla y Portugal por la pertenencia de las Islas Canarias, tiene lugar un debate internacional en el que se reconoce la hispanidad de la provincia Mauritania-Tingitana, y por consiguiente de Ceuta.

La conquista de Ceuta supuso para los portugueses el primer paso importante de su expansión en África en busca de las míticas tierras del Preste Juan. De esta suerte, Juan I se hace con la ciudad en el mes de agosto de 1415, conquista seguida por la de Alcazar-Seghir en 1458, Tánger y Arzila en 1471, Agadir en 1505, Mogador en 1506, Safi en 1508, Mazagán en 1510 y Azemmur en 1513. A su vez, España ocupa Melilla en 1497, y Alcudia (Ghassasa) y Vélez (Badis) en 1506 y 1508[29]. Todo esto, que principalmente tuvo lugar en el ocaso de la dinastía de los benimerines, provocó una dinámica beligerante entre España y Portugal, mientras Ceuta pierde su condición de puerto marítimo de la rutas comerciales interiores, para convertirse en una fortaleza militar, habida cuenta además de que Portugal se queda pronto sin algunas de las plazas conquistadas y que desde mediados del siglo XVI sólo logra retener en la zona del Estrecho Ceuta y Tánger. Ceuta, en concreto, tras el ataque portugués por una flota mandada por el rey Juan I, y tras el desembarco dirigido por los infantes Duarte, Pedro, Juan y Enrique, jun-

---

[26] *España musulmana hasta la caída del Califato de Córdoba (711-1031 de J. C.)*, en el tomo IV de la *Historia de España* de Ramón Menéndez Pidal, Espasa-Calpe, 1950, págs. 312-313.

[27] Lévi-Provençal, *España musulmana*, pág.390.

[28] Becker, *Historia de Marruecos*, págs. 65-74.

[29] De la Serna, *Al sur de Tarifa*, pág. 128.

to con su hermanastro Alfonso, Duque de Barcelos, queda en poder de Juan I, el cual, titulándose *rei de Portugal e do Algarve* y *senhor de Ceuta*[30], pasa once días en esta ciudad y regresa a Portugal dejando Ceuta a cargo del conde Pedro de Meneses, quien habrá de defenderse del hostigamiento continuo de los musulmanes. Según parece la conquista de la ciudad fue relativamente fácil, y así lo comenta Cánovas en sus *Apuntes para la historia de Marruecos*[31]: «Ya queda dicho que *(los portugueses)* ganaron a Ceuta, y sin gran dificultad por cierto, porque arruinadas sus fortificaciones fue casi abandonada, como Melilla, por los moros apenas divisaron la armada que gobernaba el rey D. Juan I con sus hijos los infantes D. Duarte, D. Pedro y D. Enrique; y los soldados portugueses entraron revueltos en la ciudad con los pocos que habían pretendido impedir el desembarco». Ceuta se convierte así entonces en una ciudad de población variopinta, compuesta tanto de militares como de gentes de estirpe nobiliaria que vienen de Portugal, así como de una población penitenciaria que por acudir allí ve aminoradas o redimidas sus penas. Como ha señalado Carmona, el régimen político de la Ceuta portuguesa desde entonces puede bien ser calificado de *presidencialista*, con una familia dirigente, primero los Meneses y luego los Villarreal[32].

Con ocasión de la proyección de Castilla y Portugal en el Atlántico, tienen lugar los primeros conflictos entre ambos países[33], entre los que cabe destacar el relativo a las Canarias, que repercutirá, como vamos a ver, en el reconocimiento de la españolidad de Ceuta. Habiendo sido cedidas a mediados del siglo XIV las Canarias como feudo de la Santa Sede al infante Luis de la Cerda, y pasando al iniciarse el XV por otras varias peripecias, la disputa castellano-portuguesa intenta ser resuelta con unos parámetros jurídicos, acudiéndose entonces al viejo principio de derecho romano de la *insula in flumine nata*, de la isla nacida en el río. Es decir, que no existiendo claridad para determinar a cuál de los dos Estados pertenecían aquellas islas Canarias que habían sido objeto de ocupación y posesiones varias, se acude a una ficción: al haber estudiado y resuelto los juristas romanos el problema de quién es el dueño de la isla nacida en un río cuyas riberas pertenecen a propietarios distintos, resulta posible aplicar analógicamente esa solución a las Canarias, imaginando el océano como un inmenso río. Y si la solución –o mejor dicho, una de las soluciones que prosperó– fue la de atribuir la propiedad de la isla surgida en el río al dueño de la ribera más próxima, de la

---

[30] Antonio DIAS FARINHA, «A questao de Ceuta na historiografia portuguesa», en *Actas del Congreso Internacional "El Estrecho de Gibraltar"*, pág. 309.

[31] En *Obras Completas*, tomo I, vol. 1, pág. 604.

[32] CARMONA PORTILLO, *Ceuta española en el Antiguo Régimen*, 1996, págs. 93-94. Carlos POSAC MON, «Aproximación a la historia de Ceuta», en *Actas del Congreso Internacional "El Estrecho de Gibraltar"*, págs. 3-37; ref. en 20 y ss.

[33] Han sido estudiados por Florentino PÉREZ EMBID, *Los descubrimientos en el Atlántico y la rivalidad castellano-portuguesa hasta el Tratado de Tordesillas*, Sevilla, 1948.

misma manera cabía adjudicar la propiedad de las Canarias, en el conflicto entre Castilla y Portugal, al dueño de la costa más cercana[34].

¿Y cuál era la costa más cercana? En el concilio de Basilea, donde se oponen y litigan las pretensiones de Portugal y Castilla[35], frente a la concurrencia de la costa portuguesa del Algarbe y de la andaluza del golfo de Cádiz, el más ilustre de los enviados castellanos, Alonso de Cartagena, esgrime unas *Alegaciones* para defender el mejor derecho de los reyes de Castilla. En este documento, tras señalar que utilizando ese criterio de la proximidad podría resultar Portugal beneficiado («pues algunas de estas islas que llaman Canarias están más vecinas y próximas a la costa del reino de Portugal que a cualquier otra costa del reino de Castilla...»), el jurista Cartagena recurre a la vieja provincia Mauritania-Tingitana: «El primer fundamento de hecho es que, además de las provincias que abarca España, pertenece a ella, en la región de África, la Tingitania... Ahora bien, como estas islas *(Canarias)* se refieren a la Tingitania, y están cerca de ella, puede decirse rectamente que son islas y parte de la Tingitania, de la misma manera que Sicilia es parte de Italia y se considera como integrante de Italia, porque es pequeño el espacio que la separa de ella... *Si pues la Tingitania es provincia que pertenece a España*, también lo son, por consiguiente, estas islas, que son parte de ella»[36].

Cartagena, pues, sostiene que las Canarias pertenecen a Castilla porque la costa continental más cercana es una provincia española, la Mauritania-Tingitana, aunque ocasionalmente entonces esté en poder de infieles. Pero lo que importa es el argumento de fondo: que la Mauritania-Tingitania era una provincia española, lo que ratifica la españolidad *ab origine* de sus territorios y ciudades, y por consiguiente de Ceuta. Y que ese argumento de fondo prospera en el conflicto internacional Castilla-Portugal.

VI. RETORNO DE CEUTA A LA CORONA DE ESPAÑA

A la disputa castellano-portuguesa por el dominio de las Canarias, que hace entrar en juego la españolidad de los territorios de África, seguirá a fines del siglo XV la todavía más ardua de la expansión en el Atlántico occidental y de la legitimidad de la América recién descubierta. Portugal había recibido de la Santa Sede en 1455 una bula (la *Romanus Pontifex*, dada por Nicolás V) que le concedía el dominio de lo que descubriera desde los cabos Bojador y Num navegando

[34] Alfonso García-Gallo, *Manual de Historia del Derecho español*, 2 vols., décima reimpresión, Madrid, 1984, págs. 665-666.

[35] Sobre ese concilio, véase el vol. III-1.º, págs. 79 y ss., de la *Historia de la Iglesia en España* dirigida por Ricardo García Villoslada, BAC, 1980.

[36] El texto de las *Alegaciones*, lo recoge García-Gallo en el vol. II de su *Manual*, n.º 848, págs. 625-631. La referencia citada, en pág. 626.

hasta la India, y que fue ratificada al año siguiente por otra de Calixto III, la *Inter Cetera.* Castilla a su vez, descubierta América, recibe las llamadas *bulas alejandrinas* o de Alejandro VI: una primera *Inter cetera* de 3 de mayo de 1493; la *Eximie devotionis*, del mismo día, y una segunda *Inter cetera*, del día siguiente, que marca la línea de división en el Atlántico y de hecho reparte el mundo entre España y Portugal, aunque esa línea habría de ser modificada en 1494 por el Tratado de Tordesillas. Con ello se produce una reorientación de la política castellana o española a occidente y a las Indias recién descubiertas, lo que coincide con la reorientación general de Europa de los espacios continentales hacia el mar. Como ha escrito Alfonso de la Serna, «a partir del siglo xv, las caravanas de los desiertos asiáticos y africanos... cedieron su lugar a las carabelas que atravesaban el Atlántico, el Indico y el Pacífico. El centro de gravedad de la comunicación se desplazó de los grandes espacios continentales hacia las rutas marítimas, y, salvo la implantación de Portugal y España en la costa africana –por razones de estrategia militar o económica–, la atención europea, en general y salvo excepciones, derivó hacia América y el lejano Oriente[37].

El destino de los territorios africanos, con la ciudad de Ceuta en poder de Portugal, quedó fijado en 1479 por el Tratado de las Alcaçovas, ratificado en Toledo al año siguiente. En él Portugal reconoce a Castilla el dominio de las Canarias, y Castilla a Portugal el de Madeira, Azores, Cabo Verde y todo lo que se descubriere «de las islas de Canaria para baxo contra Guinea»[38]. Semejante acuerdo será sancionado por la Santa Sede mediante la bula *Aeterni Regis*, dada por Sixto IV en 1481. En todo caso, aquella reorientación americanista de la política de las Reyes Católicos no deja en el olvido a África, y la reina Isabel encargará en el testamento a su hija y marido «que no cesen en la conquista de África y de pugnar en la fe contra los infieles»[39].

Durante la regencia de Cisneros y el reinado de Carlos V la ocupación y control de ciudades norteafricanas constituye una estrategia para detener la expansión del Imperio otomano. Orán pasó así a España en 1509 y Argel al año siguiente, mientras el propio Carlos V tomó parte en la rendición de La Goleta y Túnez, llegando a ser calificado por los italianos como *Carolus africanus*[40]. Ahora bien, esa política –que era la de la Cristiandad frente al Turco– no afectó a Ceuta que permanecía en manos portuguesas. Pero con el reinado siguiente, el de Felipe II, habrá de producirse un fenómeno de repercusión trascendental, cual fue la inte-

---

[37] *Al sur de Tarifa*, pág. 91.

[38] Texto en García-Gallo, *Manual*, vol. II, n.º 849, págs. 631-634.

[39] *Testamento de Isabel la Católica*, edición facsímil y versión actualizada en el V Centenario; coordinación y versión actualizada de Manuel Barrios Aguilera; presentación de Miguel Ángel Ladero Quesada, Granada 2004, pág. 52.

[40] Véase el epígrafe «El último cruzado: Túnez», en la obra de Manuel Fernández Álvarez, *Carlos V, el César y el Hombre*, Espasa-Calpe, 1999, págs. 487-513, y 515.

gración de Portugal en la corona de España. Pretendiendo el joven rey de Portugal, don Sebastián, ayudar a Muley Mohamed, rey de Fez y de Marruecos, que había sido desposeído del trono por su tío Abd-el Melik, desembarcó en Arcila con un ejército que fue derrotado en Alcazarquivir el 4 de agosto de 1578. En esa batalla perdió la vida don Sebastián, que no tenía hijos, lo que dio lugar a una problemática sucesión y a que Felipe II fuera proclamado en 1581 rey de Portugal. Con ello se lograba no sólo la unidad peninsular, sino también la incorporación a la corona de España de las posesiones africanas y ultramarinas portuguesas, y entre ellas naturalmente de la ciudad de Ceuta[41].

Felipe II se hizo cargo de los territorios africanos, y en ellos de una serie de ciudades y presidios permanentemente amenazados e insuficientes para la defensa, si bien, como ha señalado Braudel, en la década 1560-1570, mediante una paciente política, fueron creados nuevos presidios y fortalecidos otros[42]. Para el gobierno de Portugal y sus posesiones fue erigido en 1582 el llamado *Consejo de Portugal*[43], que vino a sumarse al conjunto de sínodos de la polisinodia hispánica. De esta suerte, Ceuta y el conjunto de territorios africanos portugueses incorporados a España fueron gobernados a través de ese Consejo, sin perjuicio de la intervención en su caso de los Consejos de Estado y Guerra.

En los años finales del siglo XVI Ceuta es objeto de ataques esporádicos por parte de los musulmanes. De su condición entonces de plaza militar, con el problema fundamental de tener que hacer frente a cualquier incursión o asedio bélico, da fe la relación hecha en 1586 por un visitador, Jorge Seco, quien además de referirse a las autoridades de la ciudad, hace recuento pormenorizado de sus efectivos militares[44]. Muerto Felipe II, entramos en el XVII con el reinado de Felipe III y el gobierno de España en manos de Validos (Lerma y Uceda), y luego con el de Felipe IV y su segundo Valido, el Conde-Duque de Olivares, bajo cuya gestión tiene lugar la independencia de Portugal que arrastra a sus posesiones africanas, con la excepción de Ceuta que se mantiene y reafirma, como vamos a ver, en la Corona de España.

En su *Gran Memorial* de 1624, cuando Ceuta pertenece a España pero bajo administración portuguesa, y en un texto en el que se pasa revista al gobierno global de la monarquía, Olivares presenta al Consejo de Portugal como no queri-

[41] «Luego la corona portuguesa vino a poder del monarca español, y con ella las plazas de Ceuta, Tánger y Mazagán, que aún poseían nuestros vecinos, porque Arcilla, abandonada ya hacía algunos años, y cobrada sólo por D. Sebastián para hacer más fácil la jornada, no se conservó después» (Cánovas del Castillo, *Apuntes para la historia de Marruecos*, pág. 617).

[42] Fernand Braudel, *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*, 2 vols., Fondo de Cultura Económica, 1976; en II, pág. 271.

[43] Santiago de Luxan Meléndez, *La Revolución de 1640 en Portugal, sus fundamentos sociales y sus caracteres nacionales. El Consejo de Portugal: 1580-1640*, Servicio de Reprografía de la Editorial de la Universidad Complutense, Madrid, 1988.

[44] Carmona Portillo, *Ceuta española*, págs. 95-97.

do por los portugueses («Mucho se quejan deste tribunal los portugueses...»[45]). Y si el sistema de gobierno era insatisfactorio, las relaciones entre los portugueses y España en general no debían ser mejores. Durante sesenta años, comentaba Olivares, Portugal había vivido «con tanta separación y división de todo el resto de la monarquía y de cada cuerpo della»[46]. Esta situación afectaría también a las colonias y plazas de soberanía portuguesa, pero probablemente no mucho a la Ceuta de entonces, tanto por sus antecedentes y antigua vinculación a España como por el hecho de lo que Carmona llama *lenta metamorfosis que transformaría su envoltura portuguesa en otra castellana*[47], es decir, por la permanente afluencia de españoles, sobre todo militares, que acuden allí para su defensa. En 1640, en fin, el 1 de diciembre, estalla en Lisboa una sublevación para proclamar rey de Portugal al duque de Braganza, con lo que España entra en una guerra que no habrá concluido del todo a la muerte de Felipe IV en 1665.

Cuando el 1 de diciembre de 1640 se produjo la rebelión portuguesa, Tánger, Mazagán y Ceuta estaban regidas por generales portugueses. «El Gobierno español –comenta Becker[48]– en vez de apresurarse a relevarlos, los confirmó en sus cargos, y los de las dos primeras plazas respondieron a esta prueba de confianza declarándose por Portugal. Tánger y Mazagán dejaron, pues, de pertenecer a España. El gobernador de Ceuta, D. Francisco de Almeida, quiso hacer lo mismo; pero vacilando ante la seguridad del afecto del pueblo a España, dio lugar a que los nobles se juramentasen para impedirlo, y a que, excitados por Manuel de Andrade Moreyra, fuesen al palacio del gobernador, le manifestasen su resolución de seguir siendo españoles, y desde el balcón proclamasen *Ceuta por Felipe IV*, secundando esto Almeida por temor. El licenciado Simón Lobo Barbosa marchó a Madrid a dar cuenta de lo ocurrido, y el 5 de Febrero de 1641 se nombró gobernador, en sustitución del portugués, a don Juan Fernández de Córdoba, marqués de Miranda de Anta»[49].

Ceuta, pues, siguió siendo española como consecuencia de la voluntad popular, pero sufrió desde entonces repetidos ataques musulmanes, entre los que destacan los de 1648 y 1655, todavía en el reinado de Felipe IV. Desaparecido este monarca, y aunque la independencia de Portugal se había consumado de hecho, prosiguieron las hostilidades en la Península entre los dos países vecinos en los primeros años del reinado de Carlos II, cuando España era gobernada por doña Mariana de Austria como regente, con el concurso de una Junta de Gobierno.

---

[45] El *Gran Memorial* figura en John H. Elliott-José F. de la Peña, *Memoriales y cartas del Conde Duque de Olivares*, Alfaguara, 1978, 2 vols.; en I, 35-100.

[46] J. H. Elliott, *El Conde-Duque de Olivares*, Editorial Crítica, Barcelona, 1990, pág. 519.

[47] *Ceuta española*, pág. 95.

[48] *Historia de Marruecos*, págs. 128-129.

[49] Sobre estos episodios de 1640, véase también el resumen de Posac, «Aproximación a la historia de Ceuta», págs. 28-30.

La guerra con Portugal, de repercusión fundamental para Ceuta, acarreó un enorme desgaste político, económico y social. Como ha escrito Kamen[50], «ningún otro acontecimiento particular de la historia castellana de comienzos de la Edad Moderna, si exceptuamos las epidemias, contribuyó más a destruir desde dentro el país». Otro autor extranjero, el alemán Ludwig Pfandl, comentará así el logro de la paz en tonos desgarrados: «Termina la guerra fratricida hispanoportuguesa después de prolongarse durante veintiocho años, en que han sido sacrificados miles de hombres, derrochados millones de escudos y destruidos bienes materiales de un valor inmenso. Portugal ha alcanzado el objetivo de su lucha de varios decenios y vuelve a ser un Estado independiente. España obtiene la paz forzosa... y festeja su conclusión, echando mano de la máxima *Necessitas non habet legem*, casi como si se tratara de una enorme victoria»[51].

La paz se gestionó con la mediación de Inglaterra, y fue firmada en Lisboa el 13 de febrero de 1668, y ratificada en la capital portuguesa el 15 de diciembre del mismo año. Tras calificar el Tratado a esa paz, en su capítulo primero, de «perpetua, buena, firme e inviolable», el segundo señala que «se ha acordado que se restituyan al Rey Cathólico las plazas que durante la guerra le ocuparon las armas de Portugal, y a Portugal las que durante la guerra le ocuparon las armas del Rey Cathólico, con todos sus términos, en la forma y manera, y con los límites y fronteras que tenían antes de la guerra; y todos los bienes raíces se restituirán a sus antiguos posseedores o a sus herederos, pagando las mejoras útiles y necessarias, sin que por esto se puedan pedir los daños que se atribuyen a la guerra... y esta restitución de las plazas se hará en el término de dos meses, que comenzarán desde el día de su publicación; *pero declaran que en esta restitución de las plazas no entra la ciudad de Ceuta, que ha de quedar en poder del Rey Cathólico, por las razones que para ello se han tenido presentes*»[52].

Por el Tratado de 1668 Portugal recupera su independencia y se procede a la devolución recíproca de las plazas tomadas por un país a otro durante la guerra, con la excepción de Ceuta, que seguirá siendo española *por las razones que para ello se han tenido presentes*, y que, como señala Cánovas del Castillo, «fueron sin duda el notar que ésta *(Ceuta)* no había dejado de estar un momento bajo nuestro dominio, y que por su voluntad se había unido a nuestra corona, no re-

---

[50] Henry HAMEN, *La España de Carlos II*, Editorial Crítica, Barcelona, 1981, pág. 98.

[51] *Carlos II*, Madrid 1947, pág. 151.

[52] J. A. DE ABREU Y BERTODANO, *Colección de los tratados de paz, alianza, neutralidad, garantía, protección, tregua, mediación, accessión, reglamento de límites, comercio, navegación, etc., hechos por los pueblos, reyes y príncipes de España con los pueblos, reyes, príncipes, repúblicas y demás potencias de Europa y otras partes del mundo; y entre sí mismos y con sus respectivos adversarios, y juntamente de los hechos directa o indirectamente contra ella, desde antes del establecimiento de la Monarchia Gothica hasta el feliz reynado del rey N. S. D. Fernando VI*, volumen sin numerar correspondiente al período 1665-1673, Madrid, 1751, pág. 305. La cursiva del texto es mía.

conociendo nunca al de Braganza»[53]. Portugal hubo de aceptar así aquel deliberado deseo y efectiva decisión de Ceuta de seguir dentro de España, descritos antes en la narración que hace Becker de la rebelión portuguesa. Al día siguiente de ser firmada la paz, el 14 de febrero, el marqués del Carpio, en carta a la reina gobernadora, recuerda la sucedido y se refiere a la insistencia española por retener Ceuta y a la resistencia de los portugueses: «... y después de leído el tratado y aprobádole todos, se firmó con grande alegría, y no bastó ser algunas horas después de anochecido para que el concurso de la gente y los gritos de todos no nos metiesen en una gran confusión; y yo aseguro a V. M. que estaba con gran recelo hasta que le vi firmado, porque no sólo el pueblo, sino todos los más estrechos confidentes amigos que tuvimos para la paz, *habían tomado muy a mal* que no fuesen exceptuados algunos en el perdón y en la restitución de las haciendas, *y muy particularmente que se nos dexase a Ceuta, diciendo que no quedando a Portugal aquella plaza, no eran buenos ajustes ni podía venirse en dexarse a Castilla, pasando del extremo de no recatarse chicos y grandes en decir que la paz se había de hacer por bien o por mal, hasta pedir que no se hiciese sin Ceuta; con que confieso a V. M. que está hecho y aún no lo creo, y sé que les sucede esto mismo a muchos naturales*»[54].

Desde aquel 13 de febrero de 1668, Ceuta recuperó su administración normal española, que por cierto habría de desarrollarse con llamativa consideración hacia Portugal y los portugueses[55]. Continuaron según era de esperar los problemas de asedios esporádicos por parte de los musulmanes, como el padecido en 1680 y que repelió el conde de Puñonrostro.

Para concluir, una referencia a la España borbónica. En la línea de esos asedios e intentos de ocupación, el ataque más sorprendente e inesperado a que la ciudad hubo de hacer frente tendrá lugar en el siglo XVIII a instancias de un ex ministro español, el barón de Riperdá. Este pintoresco personaje, de origen holandés y procedente de una familia noble y católica, se hizo luego protestante, y más tarde, al ser nombrado embajador en Madrid, de nuevo católico. Convertido por Felipe V en una especie de primer ministro[56], cayó luego en desgracia y, tras

---

[53] *Historia de la decadencia de España desde el advenimiento de Felipe III al trono hasta la muerte de Carlos II*, en *Obras Completas*, tomo I, vol. 1, pág. 449.

[54] La carta figura en el apéndice documental de la obra de Canovas, *Estudios del reinado de Felipe IV*, págs. 500-501.

[55] Como ejemplo curioso, cabe señalar lo siguiente. En las *Instrucciones* dadas por la reina Doña Mariana el 15 de septiembre de 1668 al barón de Vateville, embajador de España en Lisboa, ordena respecto a Ceuta: «Habiendo quedado a esta Corona la plaza de Ceuta en Africa, como vereis por el capítulo II de la paz, he ordenado a la Cámara me proponga sujetos para la silla episcopal de aquella Iglesia, teniendo atención a que sean portugueses, si los hubiere, de las calidades competentes, si no castellanos...». En Cánovas del Castillo, *Estudios del reinado de Felipe IV*, 505.

[56] Me ocupo de esto en mi libro *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, 2 vols., 2.ª edición, Madrid, 2001; véase en I, págs. 80 y ss.

exiliarse en Inglaterra y Holanda, acudió a Marruecos donde quizás cambió de nuevo de religión y se hizo mahometano con el nombre de Sidy Osman, obteniendo la protección de Muley Abdalah a quien sugirió la conquista de Ceuta, lo que se intentó en 1732 constituyendo un rotundo fracaso[57]. Tras una compleja y accidentada historia, Ceuta se adentra así en la centuria de la Ilustración.

[57] Una biografía de Riperdá muy informada y de carácter revisionista es la del investigador holandés Sytze Van Der Veen, *Een Spaanse Groninger in Marokko. De levens van Johan Willem Ripperda (1682-1737)*, edit. Prometheus/Bart Bakker, Amsterdam, 2007.

37. LA REAL CÉDULA DE 6 DE JULIO DE 1803*

La preocupación por el patrimonio monumental es perceptible ya en el mundo romano, donde los poderes públicos dictaron diversas disposiciones para protegerlo, evitar el expolio y regular los hallazgos. En una primera época, tratando de evitar la sustracción de materiales y piezas arquitectónicas por particulares y negociantes *(negotiatores).* Más tarde, defendiendo ese patrimonio de la incuria y codicia de los mismos prefectos y autoridades municipales, con ocasión del desmantelamiento de edificios y de la ruina de monumentos. Diversos senadoconsultos y constituciones imperiales se ocuparon así del patrimonio documental, y ejemplo de ello es una importante Constitución de Mayoriano del año 458, poco antes de la caída de Roma y de la desaparición del Imperio de Occidente.

En los tiempos modernos encontramos manifestaciones de esa política protectora del acervo monumental, tanto en Europa (creación por el papa Pablo III del *Comisario delle Antichitá* en 1534; varios edictos de reyes escandinavos; primera ley de protección del patrimonio en Portugal en 1721, etc.), como en España, con algunas ordenanzas municipales como la de Talavera la Vieja en 1578. Pero será necesario esperar a la segunda mitad del XVIII cuando, como consecuencia del influjo de la Ilustración, tome cuerpo jurídico, sistemático e institucional, esa preocupación por mantener el legado monumental y transmitirlo en condiciones adecuadas. Así, en la Francia Revolucionaria de fines de siglo, y en otros países, se dictan numerosas medidas protectoras del patrimonio arqueológico y artístico, y consecuencia de ello será la creación de los Museos Nacionales o la dotación de cátedras con objeto de enseñar la arqueología monumental.

En España, la aparición de la legislación protectora del Patrimonio Histórico tiene mucho que ver con la creación por Fernando VI de la Academia de Nobles Artes, que desde 1773 se llamará de Bellas Artes de San Fernando, encomendán-

* Publicado en la obra colectiva *Corona y Arqueología en el Siglo de las Luces*, Patrimonio Nacional, Madrid, 2010, 452-454.

dose luego el cuidado y gestión de estas tareas a la Real Academia de la Historia. Iniciado el siglo XIX contamos con una Resolución de Carlos IV de 24 de marzo de 1802 y la Cédula de 6 de julio de 1803, recogidas en la ley III, título XX, libro VIII, de la *Novísima Recopilación.* A partir de entonces, y ya en el siglo XX, los hitos principales de esa política tuitiva serán la Ley de Excavaciones de 7 de julio de 1911, en el gobierno de Canalejas; la Ley de 13 de mayo de 1933, inspirada por Fernando de los Ríos en la Segunda República; y la más reciente Ley de Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985.

* * *

La Cédula de 6 de julio de 1803 tuvo como génesis un oficio del ministro ilustrado Mariano Luis de Urquijo, quien, preocupado por el hallazgo y saqueo de ciertas antigüedades romano-hispanas en Baza en junio de 1800, pidió a la Academia de la Historia que se ocupara de ello y propusiera lo que estimase oportuno. La Academia presentó así, cinco meses después, un *plan general* y unas *reflexiones*, aprobadas por el monarca el 30 de enero de 1802, que fueron comunicadas por el ministro de Estado Pedro Cevallos al Consejo de Castilla, a fin de que este organismo las transmitiera a prelados, cabildos y corregidores del Reino. A partir de ahí se solicitó a la Academia de la Historia que redactara una Instrucción, a la que dio fuerza legal la Cédula. Es de tener en cuenta que, siguiendo el procedimiento al uso, las disposiciones elaboradas por el Consejo Real o Consejo de Castilla eran presentadas al rey mediante *consulta*, respondida por el monarca a través de *decreto* o *resolución* que, siendo favorable, da lugar a una *Real Provisión* o *Cédula*, la cual es firmada por el rey con lo que obtiene su promulgación.

La Cédula de 6 de julio evoca aquel encargo hecho a la Academia de la Historia, y la preocupación por el reconocimiento y conservación de los monumentos antiguos. A continuación figura la *Instrucción* que la Academia redactó, la cual se inicia con una descripción pormenorizada y detallista de qué se entiende por *monumentos antiguos.* Pasa luego al régimen jurídico de la propiedad que se otorga a quienes los hallen «en sus heredades y casas», o a quienes los descubran «a su costa y por su industria», quedando en custodia de magistrados o justicias si hubieren sido descubiertas en territorio público o de realengo. En todo caso, habrá de notificarse a la Academia de la Historia para su conocimiento y efectos oportunos, instándose la colaboración de las autoridades eclesiásticas, lo que parece una advertencia muy adecuada dado el volumen e importancia del patrimonio de la Iglesia. Por lo demás, los descubridores de monumentos son instados a que tomen las medidas oportunas para asegurar su localización y posterior reconocimiento.

La *Instrucción*, y con ella la Cédula, concluyen exhortando a las justicias de los pueblos para que velen por el mantenimiento del patrimonio, y encareciendo el papel de la Real Academia de la Historia a la que incumbe adoptar «las providencias necesarias para su conservación».

38. JOAQUÍN COSTA Y LA HISTORIA DEL DERECHO*

El 8 de febrero del pasado año 2011 se cumplió el primer centenario de la muerte en Graus de Joaquín Costa, personaje clave de la historia intelectual y política de España en los años finales del siglo XIX y en los primeros del XX. Como tantas veces se ha repetido, fue Costa un personaje poliédrico y de múltiples vertientes profesionales y vitales: maestro, doctor en Derecho y en Filosofía y Letras, profesor aspirante a catedrático, diputado a Cortes sin que llegara a ocupar escaño, geógrafo, economista, editor de publicaciones y autor de una vasta y original obra científica. Vinculado a la Institución Libre de Enseñanza, como político su nombre aparece asociado a la empresa intelectual del llamado *Regeneracionismo*, o a los esfuerzos en pro de la política educativa y la política hidráulica, y como historiador y jurista al estudio del derecho primitivo y a la defensa del Derecho consuetudinario. Costa, en fin, calificado por Ortega en 1908 como «el celtíbero cuya alma alcanza más vibraciones por segundo», se ha convertido en un personaje emblemático de Aragón: de sus aspiraciones, frustraciones, críticas al pasado y proyectos cara el futuro.

En el horizonte de la Historia del Derecho, que es lo que aquí interesa, Costa ocupa asimismo un lugar destacado, que, muy brevemente y sin pretensiones eruditas, voy a glosar. Y ello, en primer lugar, a través de dos historiadores del Derecho que tuvieron relación directa con él: el gran maestro Eduardo de Hinojosa, estricto coetáneo de Costa (Hinojosa nació un poco más tarde, en 1852, y murió también sólo un poco más tarde, 1919), y el americanista y jurista, Rafael de Altamira, mucho más joven que ambos y que desaparecerá mucho más tarde, mediado ya el siglo XX, y del cual hemos celebrado también este 2011 un Año Internacional consagrado a él, que se acaba de clausurar el 13 de diciembre en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Así pues, y en primer lugar, va-

* Publicado en *Constitución y democracia ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, 3 vols., Universitas, 2012; en I, 629-642.

mos a acercarnos a Costa a través de Hinojosa y Altamira. En segundo lugar, comentaremos algunos de los rasgos de Costa, como historiador del Derecho, en sus obras fundamentales.

I. COSTA VISTO POR HINOJOSA Y ALTAMIRA

En los Manuales de Historia del Derecho suele ser común introducir un capítulo preliminar sobre la historiografía jurídica. En ese capítulo, que es un ejercicio de introspección, es decir, una reseña que los historiadores del Derecho hacen sobre ellos mismos, o, si se quiere, una semblanza o recuerdo de los antepasados, se comenta invariablemente la eclosión del método histórico-crítico en el siglo XVIII, que facilitó la edición de fuentes y la aparición de la moderna historia del Derecho, y sigue a continuación, entre los siglos XVIII y XIX la figura capital del asturiano Martínez Marina, a quien se considera, en frase que ha hecho fortuna, el padre de la Historia del Derecho. Y ya en la segunda mitad de esta última centuria se da entrada a lo que por ejemplo García-Gallo llama en su Manual «la aportación de la sociología y del Derecho Comparado», donde figura Costa como «el más destacado representante de estas tendencias»[1], o a los autores que Tomás y Valiente califica en el suyo de *historiadores sociólogos*, entre los que destaca Costa que, por cierto, es visto por él como «una personalidad conflictiva y en muchos aspectos frustrada»[2]. Yo mismo, en un libro análogo, lo situé en el capítulo de los precedentes a la historiografía contemporánea, bajo la rúbrica de «sociologismo y comparatismo»[3]. Hay unanimidad así, al hablar de Costa como historiador del Derecho, en presentarlo como un iushistoriador que patrocina una disciplina, la nuestra, auxiliada o completada por la Sociología y el Derecho Comparado.

De Hinojosa conservamos un estudio titulado *Joaquín Costa como Historiador del Derecho*, que fue publicado tardíamente, en 1925, en el tomo segundo del recién nacido *Anuario de Historia del Derecho español*, y reimpreso en 1974 en el tomo III de las *Obras* de Hinojosa que publicó el *Instituto Nacional de Estudios Jurídicos.* Como puede deducirse de las fechas, este estudio no había sido publicado por Hinojosa, pues aparece seis años después de su muerte, sino que fue rescatado de los papeles y notas que él dejó. Se trata de un trabajo inconcluso que, como explican sus editores, tiene interés «para conocer el juicio que había formado de Costa, de una de nuestras más grandes mentalidades de los últimos

---

[1] A. García-Gallo, *Manual de Historia del Derecho español*, 2 tomos, décima reimpresión, Madrid, 1984; en I, 13-14.

[2] F. Tomás y Valiente, *Manual de Historia del Derecho español.* Tecnos, 3.ª edición, 1981, 52.

[3] J. A. Escudero, *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones Político-administrativas*, 3.ª edición, Madrid, 2003, 56.

tiempos, que fue a la par maestro insigne de la Historia del Derecho Español, otra gran figura de su época, también investigador magistral de la misma disciplina, pero tan unido a Costa por el mismo amor a la ciencia, como separado de él en ideas políticas». Sin duda los editores decían esto porque Hinojosa fue hombre inequívocamente católico, afín al tradicionalismo de Menéndez Pelayo y extraño por tanto a los derroteros seguidos por quienes se vincularon a la Institución Libre de Enseñanza.

En cuanto a la aportación de Altamira, menos conocida, se trata de cierta conferencia pronunciada en la Sociedad bilbaína *El Sitio*, el 8 de febrero de 1912, recogida más tarde entre sus obras[4], y que encontré y he manejado entre los folletos jurídicos del XIX conservados en la biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Lleva por título *Aspecto general e histórico de la obra de Costa*. Hinojosa y Altamira tenían en común el ser personalidades científicas de primer orden (Hinojosa, ciertamente, en grado sobresaliente), y también el haber hecho ambos episódicas incursiones políticas, pero con un quehacer aplicado a campos distintos: Hinojosa principalmente al medievalismo; Altamira al americanismo y a los problemas metodológicos, pues no en vano dirigió en el Centro de Estudios Históricos una sección de Metodología histórica. Son pues dos visiones distintas y complementarias sobre Costa que, de entrada, coinciden en calificarlo nada más y nada menos que de *genio*. Hinojosa se refiere así al «insigne y malogrado Joaquín Costa», refiriéndose a él como «hombre extraordinario, verdaderamente genial». A su vez, Altamira anuncia a sus oyentes de la conferencia que va a hablar de un «hombre de genio», calificándose él de «modesto discípulo». Para calibrar la dimensión de estos calificativos hay que tener muy en cuenta que uno y otro –sobre todo Hinojosa– eran personas de juicio mesurado y prudente, nada proclives al ditirambo y al elogio. Altamira, además, insistirá en una característica reconocida de Costa, su amplia formación y cultura enciclopédica, Habla así de un *espíritu polimórfico* y *plurilateral*, llegando a afirmar que «sería sumamente difícil a un hombre solo abarcar la totalidad de la obra de Costa». Observa, en fin, que lo que Costa ha hecho es «para la mayoría de los españoles, cosa perfectamente desconocida».

En cuanto a la trayectoria científica del autor aragonés, Hinojosa recuerda las condiciones desfavorables en que trabajó, así como sus frustrados intentos en las oposiciones universitarias. Refiere por ejemplo el malogrado acceso a una cátedra de Derecho político y también a otra de Historia del Derecho de la Universidad de Madrid, a la que no llegó a concurrir. Para evitar el sistema de las oposiciones, proponía incluso Hinojosa, de cara a incorporar a Costa a la docencia universitaria tras estas peripecias, que se echara mano de un procedimiento extraordinario

[4] *Rafael Altamira 1866-1951*, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert de la Diputación Provincial de Alicante.

previsto en la ley de Instrucción pública de 1857, cual era el ingreso de hombres eminentes mediante propuesta de la Facultad, de la Academia y del Consejo de Instrucción pública. Al no llegar a consumarse este proyecto, Hinojosa comenta que Costa «no pudo ser catedrático y tuvo que resignarse a ser abogado del Estado y notario», comentario que probablemente no haría hoy a la vista del decaído nivel de la docencia universitaria o del prestigio económico y social de esas otras profesiones. En todo caso, a la vista de lo sucedido y de la insatisfacción de Costa, Hinojosa nos dice que le instó a que accediera al deseo de la Junta de Ampliación de Estudios para venir a Madrid y ocuparse de una Sección en el Centro de Estudios Históricos.

La relación de Costa con Altamira fue más personal e informal. El autor alicantino recuerda que vivieron juntos en la misma casa de huéspedes en Madrid, donde Costa trabajaba sin descanso seis días a la semana. El séptimo, en cambio, tumbado en la cama, leía con avidez novelas de Julio Verne, una de sus distracciones favoritas. En la lista de las aficiones de Costa, más allá de los libros y de la ciencia, Altamira registra su amor a los niños, que, según cuenta, invadían la casa de Graus estando él allí, y también el amor a la naturaleza, tanto en su tierra aragonesa como en las excursiones que hacía al Guadarrama estando en Madrid.

En lo que se refiere a la formación de Costa, Hinojosa subraya su condición de autodidacta, mientras Altamira llama la atención sobre su dominio del castellano y el hecho de que fueran parejas su brillantez como escritor y la elocuencia como orador. «Costa era un hombre –afirma– que escribía y hablaba de igual manera. Pocos escritores he encontrado –prosigue– que manejen el habla castellana con mayor gallardía, con mayor riqueza, con mayor rotundidad, correspondiendo a las cualidades esenciales de nuestro idioma; pocos supieron meterse hasta lo más hondo de él; pocos las supieron sentir y pocos las supieron encarnar en un verbo personal, como las sintió y las encarnó Costa. Y como decía en aquellos admirables discursos suyos, decía cuando, pluma en mano, expresaba sus pensamientos. No hay apenas diferencias entre el escritor y el orador». El mismo Altamira, juzgando la obra conjunta de Costa, se plantea el curioso problema de si era o no historiador, y ello mediante un razonamiento conducente a negar que lo fuera. Según Altamira, Costa poseía todas las cualidades fundamentales para ser un verdadero historiador, por lo que era un historiador de hecho. Le faltaba en cambio la intención de serlo, dado que aprovechaba la Historia para construir y reforzar la argumentación racional que le serviría como jurista, sociólogo y político. Tal argumentación se nos antoja desde luego artificiosa, porque nos parece más bien que se es historiador en la medida en que, con la utilización de fuentes y datos, se es capaz de reconstruir e interpretar el pasado, con independencia de que ello se ponga ulteriormente al servicio de la elaboración del Derecho o de la Sociología, o del ejercicio de la Política. La argumentación, además, resulta un tanto contradictoria, porque el propio Altamira, que nos dice que

Costa no era historiador porque «ante todo y sobre todo» era jurista, sociólogo y político, sí parece considerarle historiador del Derecho, y valora como una de sus obras más notables el ensayo que hizo de un programa de la Historia del Derecho español en la antigüedad. En este sentido escribirá Unamuno que Costa «vivió siempre en la Historia, dentro de la Historia y para la Historia. Toda su concepción era una concepción historicista»[5].

Dicho esto –lo que esos dos grandes y coetáneos historiadores del Derecho pensaban de él– parece oportuno aludir a los historiadores del Derecho admirados por Costa, o a las obras de historia jurídica española que él tenía por mejores. En la primera parte del *Colectivismo agrario en España*, relativa a las Doctrinas, dedica un epígrafe a Martínez Marina[6] en el que, recordando los acontecimientos de Cádiz asegura que los dos libros de mayor influjo allí y en el proceso revolucionario español, fueron la *Teoría de las Cortes* del propio Martínez Marina, en lo político, y el *Informe en el expediente de la ley Agraria*, de Jovellanos, en lo económico. Dos obras, pues, de dos ilustres asturianos. A Martínez Marina lo juzga Costa como «verdadero fundador de la escuela histórica del derecho público en España y al propio tiempo oráculo y guía de la revolución, varón intachable, universalmente respetado por sus estudios y vasta doctrina, por la rectitud de sus propósitos, demócrata injerto en historiador (que) no se limitó a invocar en apoyo de las reivindicaciones revolucionarias los dictados de la razón pura; procuróles además, y principalmente, títulos de legitimidad en la razón histórica».

II. COSTA COMO HISTORIADOR DEL DERECHO

A) La aplicación del Derecho Comparado

Según asegura Hinojosa[7], Costa fue el primero que aplicó el método comparativo a la historia del Derecho español, lo que tiene que ver con su interés por el estudio de los derechos primitivos. Así en su obra sobre *La religión de los celtíberos*[8], que se inicia con una carta al eminente investigador Fidel Fita, de la Real Academia de la Historia, Costa estudia por ejemplo el orden sacerdotal entre los primitivos pobladores de *Hispania*, que él compara con el de los flámines romanos o los brahmanes de la India. Lo mismo cabe decir de las exequias de los iberos, con incineración del cadáver, costumbre común a casi todos los pueblos

[5] Véase en *Joaquín Costa. El fabricante de ideas*, edición del Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2011, 232.

[6] Manejo el *Colectivismo agrario en España* en el volumen V de sus *Obras Completas*, Biblioteca Costa, Madrid, 1915. Lo relativo a Martínez Marina, en 216 y ss.

[7] *Joaquín Costa como historiador del Derecho*, AHDE, II, 6.

[8] *La religión de los celtíberos y su organización política y civil.* Manejo la 2.ª edición, de 1917 en el tomo XII de la *Biblioteca económica.*

de la antigüedad, mientras esos iberos entregaban a los buitres el cadáver de quienes morían peleando, lo que, en cambio, sería una costumbre estrictamente suya: sepultura ibera, según la llamó Diógenes. De esta suerte, los análisis comparatistas son continuos. Costa explica por ejemplo (págs. 49 y ss.) el problema de los nombres en los pueblos primitivos, con un fluido manejo del latín y del griego, y eruditas referencias a fuentes histórico jurídicas (por ejemplo, al Fuero Viejo), deteniéndose especialmente en el problema del nombre gentilicio, lo que le lleva a abordar una cuestión, la diferencia entre *gens* y *gentilitas*, gentes y gentilidades, que forma parte de las nociones básicas del derecho primitivo y de su organización social y que hoy día aparecen en cualquier introducción a la Historia del Derecho. En todo caso he de señalar que sus disquisiciones sobre gentes y gentilidades; sobre las villas en que cada gentilidad se asentaba, o sobre el gobierno económico de estas comunidades, se cuentan a mi juicio entre sus indagaciones más eruditas y científicas[9]. Algo parecido cabe decir del capítulo destinado al «paraíso y purgatorio de las almas según la mitología de los iberos», donde las referencias a las fuentes en griego y latín, se mezclan con otras en euskera y una erudita literatura científica.

Tras la referencia especial a esta obra, que me interesa destacar por no ser una de las habitualmente citadas de Costa, procede reflexionar sobre el sentido que tiene la investigación del derecho en los pueblos de la antigüedad. Ciertamente, el estudio de los derechos primitivos, como ya señalé en otra ocasión[10], fue en Europa presupuesto para intentar abordar una historia universal del Derecho o una ciencia del Derecho comparado, aunque se haya intentado distinguir una de otra. «Hemos distinguido –escribió Solá Cañizares– el Derecho comparado de la historia del Derecho, y para nosotros la distinción es neta, por cuanto entendemos –aunque esto se discute todavía– que el Derecho comparado se limita a los derechos vigentes. Pero la utilidad del método comparativo en los estudios de la historia del Derecho no puede ofrecer duda. Esta utilidad es tal que se ha querido, mediante una historia universal comparada del Derecho, encontrar los fundamentos de la evolución jurídica y descubrir las leyes de la ordenación jurídica del mundo»[11].

Semejante distinción –que la historia universal del Derecho haga referencia sólo a los derechos primitivos, y el Derecho comparado a los modernos– no parece aceptable, y si lo fuera habría que negar a Costa su condición de comparatista, pues él establece principalmente los cotejos en el derecho y las instituciones del mundo antiguo. Y esa distinción no resulta oportuna tanto por el hecho de

[9] Véanse, a modo de ejemplo, la nota 2 de la página 75, sobre los vicos, y la nota 1 de la página 89 a propósito de Contrebia.

[10] Véase mi trabajo «En torno al objeto de la Historia del Derecho», en el volumen *Historia del Derecho. Historiografía y problemas*, 2.ª ed., Madrid, 1982, 13-65.

[11] *Iniciación al Derecho comparado*, Barcelona, 1964, 116.

que no se puede impedir al Derecho comparado que se retrotraiga en el tiempo, como porque no se puede negar a la historia del Derecho que desborde cronológicamente el mundo antiguo. Esa distinción, en fin, es propia de una visión *demodée* de la historia del Derecho que, en el caso de España, nacía en el derecho prerromano, proseguía en el romano-visigótico y culminaba en el derecho medieval.

En todo caso, el relativo oscurecimiento de Costa como comparatista no ha sido fruto de su importancia en este campo, ciertamente sobresaliente, sino de la minusvaloración sufrida por el mismo Derecho Comparado ante la crítica moderna, fruto de los excesos de los propios comparatistas, es decir, de quienes, al ver las mismas instituciones en pueblos distintos, y a veces en tiempos distintos, imaginaban ingenuamente misteriosas influencias de unos en otros, sin apercibirse de que ante los mismos problemas, como entre otros hizo notar García-Gallo, la sociedad de países distintos y lejanos reacciona muchas veces de la misma manera sin necesidad de influencia alguna.

B) **Costa en la estela de la Escuela Histórica del Derecho**

Teniendo en cuenta la rica personalidad científica de Costa, otra faceta suya, la de filósofo del Derecho, enlaza con la influencia del krausismo, introducido en España principalmente por Sanz del Río[12] y que constituye una de las corrientes jurídicas dominantes en el pensamiento español del XIX. Ahora bien, la obra de Costa, historiador del Derecho, es deudora también, y muy principalmente, de la corriente antirracionalista de la Escuela histórica del Derecho.

Como es sabido, la gran polémica del pensamiento jurídico europeo en el XIX tuvo lugar a principios de ese siglo entre los que propugnaron la codificación y los que se opusieron a ella. En concreto, esa polémica surge con motivo de la publicación por Thibaut en Heidelberg en 1814 de su trabajo *Sobre la necesidad de un Derecho civil común para Alemania*, y de la réplica de Savigny en otro que se haría famoso, *Sobre la vocación de nuestro tiempo para la legislación y la ciencia del Derecho*[13]. Frente a los defensores de un derecho codificado con criterios racionalistas, y común a todos, se alza Savigny y sus discípulos a favor del llamado «espíritu popular» *(Volksgeist)*, lo que conlleva la defensa del derecho consuetudinario. Con Savigny se alinean los hermanos Grimm, que rastrearán ese espíritu popular, escribiendo o reelaborando los cuentos infantiles donde es

---

[12] J. López Morillas, *El krausismo español*, Méjico, 1956.

[13] El texto de Thibaut, *Über die Nothwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland,* apareció en el número 8 de los *Civilistische Abhandlungen.* El de Savigny: *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft,* 3.ª ed., Heidelberg, 1840. Sobre esta polémica y sobre la Escuela Histórica en general y su influencia en Europa, véase mi trabajo «La problemática de la Escuela Histórica del Derecho», en el citado libro *Historia del Derecho. Historiografía y problemas.*

posible hallar testimonios jurídicos[14]. Destaca en especial la figura de Jacobo Grimm, autor de una obra sobre el primitivo derecho germánico, las *Antigüedades jurídicas alemanas*, o de trabajos como *De la poesía en el Derecho.*

El mismo Costa, que había escrito en 1883 su *Teoría del hecho jurídico individual y social,* deudora de aquellas concepciones filosóficas krausistas, reedita en 1902 su *Derecho consuetudinario del Alto Aragón* (aparecido en 1880) con el nuevo título de *Derecho consuetudinario y economía popular de España*, obra en la que, como ha observado Pérez de la Dehesa[15], a las ideas krausistas sobre la organicidad del Derecho se superpone la influencia de la Escuela Histórica». En esa monografía, a casi un siglo del Código civil francés y a menos de tres lustros del español, entra Costa en el tema de la codificación, sin oponerse frontalmente –ya era tarde– pero con severas restricciones. Por lo demás, Costa había formado parte del congreso de juristas aragoneses convocado en 1880 para conciliar el inminente Código Civil con las peculiaridades forales, fruto de lo cual fue la publicación en 1883 de *La libertad civil y el congreso de jurisconsultos aragoneses.*

Influencia de la Escuela Histórica, pues, en la visión negativa o restrictiva de los códigos, pero influencia también en esa indagación del derecho en el espíritu popular. Así, si Jacobo Grimm había escrito sobre la poesía y el Derecho, Costa examina los testimonios literarios de la poesía popular en la Edad Media, formulando teorías y reconstruyendo las instituciones. Publica así en 1881 su *Introducción a un tratado de política sacado textualmente de los refraneros, romanceros y gestas de la Península*, obra que consta de dos partes, sobre la poesía como fuente del Derecho y sobre la poesía y literatura celto-hispanas; y en 1884, entre sus *Estudios jurídicos y políticos*, su *Representación política del Cid en la epopeya española.* A este respecto es conveniente destacar el paralelismo Costa-Hinojosa, o la influencia de Costa en Hinojosa, pues el maestro granadino publicará en 1899 su brillante estudio *El Derecho en el Poema del Cid*[16], y cinco años después leerá ante Alfonso XIII, en su recepción en la Academia Española, un discurso titulado *Poesía y Derecho*[17], donde se refiere a Costa como uno de los más ilustres investigadores de la épica castellana. Honda dimensión, pues, la de Costa respecto a los problemas de Aragón, pero que se sepa que Costa también habla e investiga sobre Castilla.

---

[14] Véanse mis trabajos «Y como final, un cuento», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, 33 (2003), 537-549, y «Sobre los cuentos de Grimm y otros cuentos», en *Ius fugit* 3-4 (1994-1995), 469-498.

[15] *El pensamiento de Costa y su influencia en el 98*, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1966. Véanse págs. 32 y ss.

[16] En Eduardo de Hinojosa y Naveros, *Obras,* 3 vols., Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1948-1974; ref. en I, 181-215,

[17] En *Obras,* III, 433-454. La referencia a Costa en nota 18.

C) Colectivismo agrario e historia de la propiedad

Mas allá de estos trabajos sobre el derecho consuetudinario y popular, en los que sin duda es primera autoridad, interesa destacar otros aspectos de su actividad científica iushistórica, como son las incursiones hechas en el pensamiento jurídico y político de la Edad Moderna, y el consiguiente juicio –jurídico y político también– sobre España.

La primera parte del *Colectivismo agrario en España* constituye, a propósito de este tema, un interesante repaso a los autores españoles a partir del siglo XVI. El *leit motiv* es, desde luego, el comentario y crítica de las doctrinas o posicionamientos sobre la licitud y conveniencia de la comunidad de bienes, pero esa referencia central va acompañada de muchas otras en cada uno de los autores. De Vives, por ejemplo, hace una aguda glosa de su tratado *De subventione pauperum*, repasando la legislación española sobre vagos y mendigos desde el siglo XIII, lo que le lleva al manejo, como cualquier ortodoxo historiador del Derecho, de fuentes como las Partidas, leyes de Toro, Recopilaciones, ordenamientos de Cortes, etc. Del Padre Mariana destaca su elogio de la propiedad colectiva y su crítica a la propiedad individual. Del abogado de la Chancillería de Valladolid, González de Cellórigo, se hace eco de su propuesta de armonizar la distribución de las fortunas, como destaca de Caja de Leruela, alcalde mayor de Mestas y decidido defensor de la ganadería frente a la agricultura, el reparto, sobre un régimen comunal de los pastos, de una congrua en ganado libre de embargos. En el siglo XVIII se ocupa entre otros de su paisano Aranda, y en especial de la obra reformista que acometió como presidente del Consejo de Castilla, así como de Campomanes, a quien dedica un torrente de elogios, para entrar luego en un autor predilecto, Jovellanos, y en su admirado proyecto de ley Agraria, cuyas peripecias ilustra con detenimiento. Sigue con otros muchos autores y políticos, y entre ellos con Olavide, Sisternes y el historiador del Derecho Antonio Xavier Pérez y López, del cual menciona su clásica obra *Teatro de la legislación universal de España e Indias*, interesándole más –como reflejo de las inquietudes del propio Costa– lo que le acredita como filósofo y sociólogo, es decir, su menos conocida obra *Principios del orden esencial de la Naturaleza.* En el análisis del XIX, en fin, tras unas primeras referencias a las Cortes de Cádiz, Costa se detiene en Martínez Marina, aunque lo más destacable del autor asturiano no tenga que ver precisamente con esos temas de la propiedad colectiva, concluyendo con unas reflexiones sobre la Escuela Española.

La segunda parte del *Colectivismo agrario* contiene lo que él llama los *Hechos*, es decir, las instituciones relativas a la propiedad y a su uso colectivo. y señaladamente, en primer lugar, *la ocupación por el trabajo*, lo que lleva a instituciones clásicas de la historia del Derecho medieval, que aparecen también en cualquier exposición general de historia del Derecho, como son las presuras y escalios. Costa estudia aquí con detenimiento estas instituciones en Aragón, pero también

en Castilla, Cataluña y otros territorios. Lo mismo cabe decir de los cotos fijos o a censo público, colectivismo territorial que no es fruto de la actividad e iniciativa del particular sino de la acción del Estado. Figuran así entre esos cotos territoriales, los nacionales (como los de la colonización de Sierra Morena), los provinciales y los municipales o concejiles.

Costa examina luego las tierras patrimoniales de la municipalidad y las tierras comunes del vecindario, distintas de los bienes propios de los pueblos. Y a la hora de analizar el sorteo periódico de tierras comunes, tras algunas referencias internacionales, estudia el problema en distintos territorios españoles. Para concluir vuelve sobre el mundo primitivo de la Celtiberia, al régimen agrario de los vacceos y al económico de otros pueblos, con un manejo de fuentes *(Codex Theodosianus),* de autores (Arbois de Jubainville, Vinogradoff[18]) o de revistas (la *Zeitschrift der Savigny Stiftung für Rechtsgeschichte)* también propias de un responsable historiador del Derecho europeo, Es más, al tratar el colectivismo por vía de la presura, Costa dedica un capítulo a los fueros municipales, y al ocuparse de la comunidad agraria en el feudalismo, el aparato crítico abunda en citas a esos fueros municipales en la colección de Muñoz y Romero, a la *Colección legislativa de España* o a la *España Sagrada* del P. Flórez.

Cabe en suma decir que el *Colectivismo agrario en España* es, en buena medida. una historia de la propiedad, tanto en su tratamiento teórico como en su realidad práctica, y que en esta obra, junto a las del derecho primitivo, Costa acredita una prestigiosa vitola de historiador del Derecho.

D) **Oligarquía y caciquismo: algunas referencias históricas**

En el curso 1900-1901 el Ateneo de Madrid propuso elaborar y discutir tres memorias sobre tres temas históricos: *Historia y causas del antisemitismo*, *Influjo de las bodas reales en la historia de España,* y *Caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, memoria ésta –la más jurídica– que redactó Costa y fue leída, discutida y publicada luego[19]. Sobre ella vamos a formular algún comentario, en la medida en que responde a la dimensión de Costa como historiador del Derecho público.

El texto de Costa, que arranca de una afirmación tan estridente como la de que «España no es nación libre y soberana», sostiene la tesis de que en España la soberanía no reside de hecho en el pueblo. La Revolución de 1968, que bien

[18] Interesa destacar las referencias a Vinogradoff, éstas y otras, porque era entonces –y es ahora– un autor muy poco conocido en España. Hace muchos años le dediqué yo un capítulo («La aportación de un extranjero: Paul Vinogradoff») en mi estudio sobre *La historiografía general del Derecho inglés,* recogido luego en el libro *Historia del Derecho. Historiografía y problemas.*

[19] Joaquín Costa, *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla.* Pub. en Biblioteca Nueva con una Introducción de José Varela Ortega, 1998.

podría considerarse el principio de la rectificación al absolutismo histórico, resultó engañosa en tanto que, derribado el trono del monarca, «el trono del cacique quedó incólume», un cacique que actuará en connivencia con el gobernador civil, quien someterá a las municipalidades de cara a la formación de las mayorías parlamentarias. Semejante afirmación de Costa hay que entenderla en el contexto de la ley municipal de 3 de octubre de 1877, que restringió el sufragio, al poder ser únicamente electores los cabezas de familia con dos años de residencia que acreditaran sólida posición económica, diseñándose una figura de alcalde que aparece como delegado del gobierno, presidente del ayuntamiento y jefe de la administración municipal.

Efectivamente, la Ley de 1877, como las reformas anteriores y posteriores, se proyectó sobre una vida local dominada por el caciquismo. Como hemos señalado en otro lugar[20], la politización electoralista, en connivencia con los intereses caciquiles, convirtieron con lamentable frecuencia a los ayuntamientos en meros instrumentos de acción de los partidos. En las ocasiones precisas, el gobernador dictaba instrucciones a los alcaldes que, de no ser seguidas, podían acarrear la suspensión de la asamblea municipal. Bastaba para ello utilizar la letra de la ley. «No hay Ayuntamiento, por recta y honrada que sea su administración –comentará muchos años después el conde de Romanones–, capaz de resistir una buena visita de inspección». Nosotros sabemos que, de hecho, cierta insumisa corporación fue suspendida en período electoral por no haber encendido todas las luces que debía.

El texto de Costa, pues, se escribe en unas precisas circunstancias de la historia municipal de España, y, en concreto, tras el proyecto propuesto en 1899 por Silvela para reformar esa Ley de 1877. «Origen e historia del régimen local español –ha escrito un experto administrativista[21]– no parece estar en el poder municipal sino más bien en la permanencia y anquilosamiento del poder socioeconómico del Antiguo Régimen, consolidado por unas precipitadas desamortizaciones, con la consiguiente ruina de los pueblos, por la traumatica experiencia de un Ayuntamiento revolucionario y con ejércitos *populares*, por el absoluto desprestigio de las elecciones ante el falseamiento caciquil, por la ruptura de toda evolución democrática y liberal, con la intervención de la Corona en los nombramientos de las autoridades locales».

Pero las oligarquías, según Costa, no sólo mediatizarán la pureza y eficacia de la gestión municipal, sino también la vida política y parlamentaria. Y ello porque los partidos políticos son en realidad banderías, y el régimen parlamentario queda convertido en un régimen oligárquico. La España democrática sería así la de

---

[20] J. A. Escudero, *Curso de Historia del Derecho*, 938.

[21] A. Gallego Anabitarte, «Notas histórico-jurídicas sobre régimen local español (intento de revisión)», en *Actas del II Symposium. Historia de la Administración,* Madrid, 1971, 533-541; ref. en 541.

«un millar de privilegiados» y «18 millones de avasallados», con una forma de gobierno compuesta por los *oligarcas* o prohombres en el corazón del Estado; los *caciques*, en los diversos terrtorios, y el *gobernador civil* como órgano de comunicación entre unos y otros. Ello da lugar al gobierno de los peores y a una exclusión de la aristocracia natural. La oligarquía, además, no solo ha anulado la soberanía del parlamento, sino también la del monarca, con lo que la Corona ha perdido la capacidad de moderar la situación. Apoyándose en la *Teoría de las Cortes* de Martínez Marina, Costa recuerda que si en la época medieval, las Hermandades atemperaron el despotismo del rey y el de las oligarquías feudales, en su tiempo, reducido el absolutismo regio, queda incólume el despotismo oligárquico, recordando también, respecto a Aragón, el enfrentamiento de las Cortes con Pedro III y los acontecimientos que condujeron al *Privilegio de la Unión*.

III. CONCLUSIONES

– La notable personalidad científica de Costa como historiador del Derecho fue reconocida en España por los contemporáneos y especialistas más prestigiosos. A tal efecto, hemos mostrado el ejemplo de Eduardo de Hinojosa, figura cimera de la disciplina, y de Rafael de Altamira. Así es también reconocido hoy, figurando, según hemos señalado, en el capítulo historiográfico de los diversos Manuales de Historia del Derecho, que subrayan invariablemente sus aportaciones desde la perspectiva del Derecho Comparado y la Sociología.

– La multiplicidad de sus campos de estudio e investigación acreditan una encomiable riqueza intelectual, pero son también causa de que Costa aparezca a veces como una personalidad científicamente contradictoria. Este es el caso, ya señalado, de sus posiciones como filósofo racionalista deudor de Krause, y como historiador antirracionalista, epígono de la Escuela Histórica del Derecho.

– Costa, ya lo hemos recordado, es, por muchas razones, una figura emblemática de Aragón, pero como historiador del Derecho no es solamente un historiador del Derecho aragonés. Él es ciertamente autor del admirable *Derecho consuetudinario del Alto Aragón*, pero su trabajo se proyecta sobre un ámbito más amplio. Las grandes investigaciones sobre el Derecho primitivo tienen como base la España prerromana, en la que ni Aragón ni ningún otro reino existía, y otras muchas obras importantes estudian a juristas y manejan fuentes de Castilla y otros territorios, amén de las referencias internacionales.

– Siendo famoso por muchas y diversas causas, creemos nosotros que su más honda notoriedad científica reside en el estudio del colectivismo agrario y del derecho prerromano, con el consiguiente manejo de las fuentes epigráficas. En estos terrenos alcanzó reputación internacional. Tengamos en cuenta que la edición de esas fuentes arranca del *Corpus inscriptionum latinarum* que

Mommsen proyectó y presentó en 1847 ante la Academia de Ciencias de Berlín, y cuyo volumen segundo, *Inscriptiones Hispaniae*, fue publicado en 1869 por su amigo y colega Emilio Hübner, personalidades ambas de sobresaliente rango científico a nivel mundial. Pues bien, sería precisamente Hübner, como recuerda Hinojosa, quien, en aquellos años de precariedad científica en España, juzgara muy favorablemente, en un artículo publicado en la *Deutsche Literaturzeitung für Kritik der internationalen Wissenschaft*, el cuadro de las instituciones sociales, políticas y religiosas de los celtíberos que Costa había descrito en *El colectivismo agrario en España*[22].

[22] *Joaquín Costa como historiador del Derecho*, 7-8.

39. EL CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS Y LA HISTORIA DEL DERECHO*

En el clima regeneracionista de fines siglo XIX y principios del XX, propiciado por la Institución Libre de Enseñanza[1], apareció en 1907 la Ju*nta para ampliación de estudios e Investigaciones Científicas (JAE)* que habría de generar dos importantes empresas culturales: el *Centro de Estudios Históricos (CEH) y el Instituto Nacional de Ciencias Físico-Naturales.* El CEH fue creado por Decreto de 18 de marzo de 1910, siendo el Conde de Romanones ministro de Instrucción Pública, con objeto de «investigar las fuentes, preparando la publicación de ediciones críticas…; organizar misiones científicas…; iniciar en los métodos de investigación…; comunicarse con los pensionados que, en el extranjero o dentro de España, hagan estudios históricos y establecer relaciones y cambio con análogos Centros científicos extranjeros»[2].

El CEH habría de resultar capital para la modernización y europeización de nuestra Historia del Derecho. Es por ello que conviene hacer unas reflexiones sobre el panorama histórico-jurídico en la etapa anterior, a fin de precisar en qué consistió el influjo del Centro.

Durante el siglo XIX, la historia jurídica europea protagonizo dos fenómenos de primer rango: el Constitucionalismo, con la creación en los diversos países de leyes fundamentales y ordenadoras de la convivencia política, y la Codificación, para elaborar libros reguladores de las diversas ramas del Derecho. En rigor, ambos fenómenos son interdependientes y se proyectan sobre unos ciudadanos declarados iguales ante la ley. El primero se aplicará al Derecho público, y el se-

---

* Publicado en Josefina Gómez Mendoza (Dirección), *La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas y los Académicos de la Historia*, Ciclo de conferencias y mesas redondas en la Real Academia de la Historia, Madrid, 2008, 139-144.

[1] Vicente CACHO VIU, *La Institución Libre de Enseñanza. Orígenes y etapa universitaria (1860-1881),* Madrid, 1962.

[2] Sigo el estudio de José María LÓPEZ SÁNCHEZ, *Heterodoxos españoles. El Centro de Estudios Históricos, 1910-1936,* Marcial Pons-CSIC, 2006.

gundo al privado, y es por eso que un autor como Tarello habla de dos tipos de codificación: *codificazione del diritto privado e codificazione constituzionale*[3].

El segundo de esos fenómenos, la Codificación propiamente dicha, se abrió paso muy trabajosamente. Contando, entre otros, con el precedente del Código Civil francés de 1804 (*Code civil des francais*, luego llamado *Code Napoleon*), que convirtió a Francia en adalid de la nueva codificación burguesa, se abrió paso en Europa la gran polémica sobre la oportunidad y conveniencia de codificar el Derecho. Esa polémica se inició y desarrolló sobre todo en Alemania a través de la llamada *Escuela Histórica*, inmersa en el romanticismo jurídico y decididamente contraria a una codificación que parecía artificial e inauténtica, defendiendo en cambio rescatar el derecho del espíritu del pueblo *(Volksgeis)*[4]. La Escuela Histórica del Derecho tuvo una figura egregia, Savigny, quizás el más importante de los juristas contemporáneos, quien mantendría con Thibaut una brillante polémica sobre ese problema de la oportunidad o no de la codificación. A la postre, la Escuela Histórica perdería la batalla, y símbolo de ello, al paso de los años, será la realización del gran código civil alemán, el BGB, en 1900; el ZGB, o código suizo, poco después, y de otros muchos textos. Pese a ello, esa Escuela Histórica, que predicó sus enseñanzas desde las cátedras de Marburgo, Gotinga y Berlín, modernizó y perfeccionó los estudios de historia jurídica, la edición de textos y fuentes, y tuvo, en fin, una enorme influencia en Europa: en Inglaterra (con Maitland, Pollock y Vinogradoff[5]), en Austria (con Josef Unger), en Francia (con el grupo de la Revista *Themis),* en Portugal (con la edición de los *Portugaliae Monumenta Historica*), y en España, con la actividad de Pedro Jose Pidal en el Ateneo de Madrid y, sobre todo, con la de Durán y Bas en Barcelona.

En nuestro país, en el tránsito del xviii al xix el gran historiador del Derecho había sido el asturiano don Francisco Martínez Marina, Director en dos periodos de esta Academia, y autor de dos obras fundamentales: una *Teoría de las Cortes*, en la que defendió la improbable tesis del enlace y conexión de las Cortes de Cádiz con las antiguas Cortes medievales castellanas, y el llamado *Ensayo histórico-crítico*, primer breviario riguroso de historia jurídica medieval y libro de cabecera de cualquiera que estudie los fueros de la Edad Media[6]. Ahora bien, si Martínez Marina puede ser considerado el punto de partida de la moderna historia del Derecho español, su vida y obra fue un tanto autárquica y desconexa de

[3] G. Tarello, *Storia della culture giuridica moderna. I. Assolutismo e codificazione del diritto,* Bolonia, 1976.

[4] Sobre ella, véase mi trabajo «La problemática de la Escuela Histórica del Derecho», en *Historia del Derecho. Historiografía y problemas,* Madrid, 1973

[5] Sobre estos autores, véase mi trabajo «La historiografía general del Derecho inglés», en *Historia del Derecho. Historiografía y problemas* (cit.).

[6] He examinado la vida y obra de Martínez Marina en el *Estudio Introductorio* a la edición de la *Teoría de las Cortes,* 3 vols., Junta General del Principado de Asturias, 1996.

lo quo entonces se hacía y discutía en Europa en los terrenos de la historia jurídica y, más en concreto, de la labor de la dominante Escuela Histórica. Muchos años después, en el tránsito del XIX al XX, contaremos con las aportaciones de Eduardo Pérez Pujol, estudioso de las instituciones de la España goda, y Joaquín Costa, cuyas obras tendrán alguna repercusión en Alemania. Pero el enlace principal de la Historia del Derecho español con los avances y la metodología europea se debe a un granadino, don Eduardo de Hinojosa, relacionado desde el principio con la Junta de Ampliación de Estudios y promotor del Centro de Estudios Históricos. En realidad el Centro había sido resultado de los planteamientos de un selecto grupo de intelectuales e historiadores (Menéndez Pidal, Ribera, Asín, Gómez-Moreno y el propio Hinojosa), juntamente con el secretario de la Junta don José Castillejo, organizándose el Centro al principio con tres secciones: la de Menéndez Pidal sobre orígenes de la lengua; la de Gómez Moreno sobre el arte mozárabe, y la de Hinojosa sobre las instituciones políticas y sociales de León y Castilla.

Hinojosa, nacido en 1852, se había trasladado a Alemania con veinticinco años, visitando universidades, estableciendo relaciones científicas y aprendiendo métodos de trabajo, fruto de los cuales fue su renovadora *Historia general del Derecho español* en 1887. Tentado luego por la política fue gobernador, senador y Director de Instrucción pública en el Ministerio de Fomento. Ya antes de la aparición del CEH, Giner de los Ríos lamentaría esas incursiones políticas que lógicamente iban en menoscabo de su trabajo científico. Así, con ocasión de su nombramiento como Gobernador Civil de Barcelona, Giner le escribía el 3 de noviembre de 1900:

> «Amigo mío: No puede usted tener idea ni remotamente de la cruel impresión que me hizo ver la noticia de su nombramiento... (Otro paréntesis no solo en su vida intelectual y en sus estudios, sino en lo que más importa, en la parte que iba a ser mayor, que un hombre como usted tiene en nuestra menguada cultura, otra vez huérfana para rato!...) cómo no le da a usted pena, no por usted sino por esta querida horda salvaje, y se va usted tranquilo a hacer, después de todo, no otros servicios a otro interés nacional, sino una cosa que puede hacer el primero a que pase por la calle, con tal de que no robe...»[7].

Inmerso en las tareas del CEH, Hinojosa vivió solo nueve años, pues lamentablemente falleció enseguida, en 1919. Sus más conspicuos discípulos, Ramos Loscertales, Galo Sánchez y Sánchez Albornoz, tres castellanos cuya edad al iniciar sus actividades el Centro apenas rondaba los veinte años, se hacen cargo de la herencia del maestro, constituyen el germen de la *Escuela de Hinojosa* y fun-

[7] Véase el estudio de A. García-Gallo, «Hinojosa y su obra», en *Obras* de Hinojosa, 2 vols., Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1948-1955.

dan en 1924 el *Anuario de Historia del Derecho Español*, que alcanza hoy el volumen 77.

De esos primeros discípulos la figura más significativa fue sin duda don Claudio Sánchez Albornoz, medievalista de primer rango internacional, que ingresó en esta Academia con un discurso –*Estampas de la vida en León durante el siglo* x– que habría de convertirse en una de sus obras más bellas y conocidas. Le contestó Menéndez Pidal, quien a propósito de la dialéctica germanismo-romanismo en la Historia del Derecho español, observaría lo siguiente:

> «Hinojosa pertenece al tiempo en que contra un romanismo confiado en demasía, se reaccionaba afirmando la influencia germánica... Albornoz pertenece al tiempo en que, a su vez, se comienza a reaccionar contra las exageraciones del germanismo...»[8].

A través, pues, de Hinojosa y sus discípulos, el CEH se proyectó en nuestra Historia del Derecho. El talante y las preocupaciones de Hinojosa –medievalismo, castellanismo– marcaron a los primeros discípulos, pero así como el medievalismo habría de mantenerse hasta los años sesenta del siglo xx, en el que los historiadores del Derecho irrumpieron en el mundo moderno, el. estricto campo de las instituciones históricas castellanas fue superado enseguida con figuras como Rafael de Altamira, precursor de los estudios americanistas, o con Rafael de Ureña, estudioso de la literatura jurídica.

Para poner punto final a estas referencias a los que fueron grandes autores de sólidas monografías o editores rigurosos de fuentes, recordaré alguna figura más ligera y festiva, la de don Laureano Díez Canseco, uno de los maestros –con Sánchez Albornoz– del que fue prestigioso académico de la Historia, don Luis García de Valdeavellano, a quien tuve la oportunidad de tratar y que presidió precisamente el tribunal de mi concurso a cátedra. En la respuesta al ingreso de Valdeavellano en esta Casa, en 1960, otro eximio historiador, Carande, recordaba a aquel Díez Canseco, ágrafo entre tanto autor prolífico, pero rebosante de ingenio y talento. Canseco era al parecer quien clasificó a los catedráticos en dos grupos, «los que no van y los que no deberían ir a clase», o quien deambulaba por Madrid llevando en los bolsillos del gabán documentos medievales que leía e interpretaba a su acompañante. Hombre que dormía con camisa de pechera y puños almidonados y que representa a la postre un toque de exotismo entre tanto rigor académico. Todo este caleidoscopio fue, en fin, el arranque de la Escuela de Hinojosa y alguno de los frutos del afamado Centro de Estudios Históricos.

---

[8] El Discurso de Sánchez Albornoz y la contestación de Menéndez Pidal se encuentran en la Real Academia de la Historia, *Discursos*, tomo 21.

40. SOBRE LA CONSTITUCION DE 1978: HISTORIA, TEXTOS Y PERSONAS*

Cualquier historiador del Derecho, como quien esto escribe, sabe bien que en los siglos XIX y XX se desarrollan dos gigantescos procesos jurídicos, el Constitucionalismo y la Codificación, que forman parte de su especialidad científica y de su estricto quehacer profesional. Las Constituciones y los Códigos son así para el iushistoriador textos señeros y familiares, cuya génesis y desarrollo estudia, investiga y enseña. Acontece sin embargo en ocasiones que el propio estudioso, que sabe que tal o cual Constitución o Código fueron elaborados por renombrados diputados constituyentes o relevantes miembros de una comisión de Codificación, se ve a sí mismo convertido en diputado o codificador, haciendo más o menos aquello que uno vio en los libros hacer a sus predecesores.

Algo de esto vino a sucederme a mí hace veinticinco años, y de esto voy a tratar en estas páginas que son doblemente evocadoras: en primer lugar, de lo que significa la Constitución de 1978 en la historia constitucional de España (es decir, *los textos*); y en segundo lugar, de la modesta peripecia personal en aquel Senado constituyente junto a relevantes compañeros (es decir, *las personas y los recuerdos*).

* * *

I. HISTORIA Y TEXTOS

El constitucionalismo español surgió al compás del proceso que a principios del XIX arrumbó la monarquía absoluta del Antiguo Régimen e introdujo en su lugar la monarquía liberal y parlamentaria. Ahora bien, en la medida en que tal proceso no ha sido rectilíneo sino convulso y discontinuo, contamos con una

* Publicado en Sabino Fernández Campo (Director), *Impresiones sobre la Constitución de 1978*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2004, 205-212.

serie de Constituciones que responden a los principios dominantes de cada época, o a la ideología del partido que alcanzó el poder. La historia de nuestras Constituciones, que concluye por hoy con la vigente de 1978, comienza en rigor con la de Cádiz de 1812, a la que siguen en el siglo xix las de 1837, 1845, 1869 y 1876, y en el xx, junto a la citada, la de 1931. En esta relación no incluimos dos textos: la llamada Constitución de Bayona, de 1808, que no puede considerarse como tal al no haber sido redactada y aprobada por representantes de la nación española, sino impuesta, con matizaciones, por un soberano extranjero que no consolidó su opción al trono; y el Estatuto Real de 1834, que por haber sido más bien una carta otorgada por el monarca, no merece el rango de Constitución propiamente dicha. Para valorar con justeza el significado de la Constitución vigente, parece conveniente decir algo sobre las que le precedieron. La de Cádiz de 1812 constituye sin duda el hito más prestigioso de la historia del constitucionalismo español, y hasta me atrevería a afirmar que ella y el código de *Las Siete Partidas* son los dos textos jurídicos más importantes e influyentes que España ha legado a la historia de la cultura universal. Promulgada el 19 de marzo de aquel año por la Regencia del Reino, teniendo a Fernando VII como ausente y cautivo, fue comenzada a elaborar por 104 diputados y firmada por 180. Proclama por vez primera que la soberanía reside en el pueblo (art. 3), y de ella cabe decir que, a salvo de determinados preceptos utópicos o imprecisos (como el que establece la obligación de que los españoles sean *justos y benéficos* –art. 6–), los 384 artículos forman un cuerpo bien trabado en orden a la racionalización del poder. Traducida pronto a diversas lenguas, tuvo especial incidencia en Portugal y en Italia, donde la revolución piamontesa de 1821 llegó a mezclar las aclamaciones a su país con las dirigidas a la *Constitución de España*. Su influencia fue asimismo enorme en Hispanoamérica, informando en buena medida las Constituciones de los países que lograron la independencia.

La Constitución de 1837, redactada tras el motín de la Granja, representa en cierto modo un término medio entre la de 1812 y el antes citado Estatuto Real. El texto robusteció los poderes del rey, introdujo el bicameralismo con un Senado como cuerpo colegislador, y ordenó sistemáticamente los derechos individuales. A su vez, la de 1845, conservando la estructura de la anterior, introdujo diversas reformas, de las cuales la más importante fue la desaparición del reconocimiento de la soberanía nacional, haciendo más explícita la declaración de confesionalidad religiosa. El defecto político de esta Constitución fue consagrar a ultranza las pretensiones de los moderados, o, mejor dicho, de los menos moderados de los moderados, con lo que la ley fundamental lo fue de un partido y hubo de ser derogada con el triunfo de los otros.

La Revolución de 1868, preludio de la Constitución de 1869, dio un vuelco al panorama político, fijando los revolucionarios una nueva normativa para las elecciones a Cortes Constituyentes que concedía el voto a los varones mayores

de veinticinco años, lo que dio lugar a un censo de casi cuatro millones de personas, equivalente a la cuarta parte de la población total. La comisión rectora del proyecto anunció su propósito de elaborar una Constitución que fuera de todos, «no sólo de los que contribuyan a formarla, sino también de los que la combatan». La Constitución de 1869 fue poco respetada en la práctica. Proclamada la Primera República, se preparó en 1873 un proyecto de Constitución federal que las Cortes no llegaron a aprobar.

Restaurada en Sagunto la monarquía, se pretendió armonizar las pretensiones de los moderados intransigentes, partidarios de volver a la Constitución de 1845, con el sistema de libertades y derechos reconocidos en la de 1869. Bajo el impulso de Cánovas, una comisión de notables preparó esta Constitución que, por haber sido aprobada en 1876 y suprimida por Primo de Rivera en 1923, resultará ser, con sus cuarenta y siete años de vida, la más duradera de la España contemporánea. En torno a ella, Cánovas defendió la legitimidad suprema de dos cosas que debían quedar al margen de la discusión y el juego político: la institución monárquica y la representación del pueblo en Cortes. Y negoció tres piezas claves de la arquitectura constitucional: el sufragio universal, el régimen de libertades y la cuestión religiosa, con un artículo 11 que declaró la confesionalidad del Estado y el respeto a otras creencias y cultos que, sin embargo, no podían expresarse en ceremonias públicas. La Constitución aseguró también el predominio del monarca mediante el nombramiento del gobierno y la posibilidad de disolver las Cortes.

Tras el Golpe de Estado de Primo de Rivera, y una Dictadura que fue anunciada para tres meses y duró siete años, las elecciones municipales de 12 de abril de 1931 provocaron que el rey Alfonso XIII abandonara España y que el día 14 fuese proclamada la República. Con ello, una Comisión presidida por el jurista Jiménez de Asúa preparó una Constitución, la de 1931, hecha fundamentalmente bajo la influencia de la mexicana de 1917 y de la de Weimar de 1919. Considerando a España *una República democrática de trabajadores* (art. 1), dos fueron los aspectos claves e innovadores de esa Constitución de 1931: su tratamiento del tema religioso y la cuestión regional. En lo religioso, el texto fue acusadamente anticlerical, con un artículo 26 que, entre otras cosas, ordenaba subrepticiamente la disolución de la Compañía de Jesús, y prohibía a las Órdenes Religiosas la práctica de la enseñanza. En cuanto al tema regional, urgido por la Lliga catalana que había fundado Cambó, el articulo 8 configuraba el Estado como integrado por municipios mancomunados en provincias «y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía». La organización de poderes, a su vez, se hacía en base a un parlamento unicameral, un Presidente de la República elegido por las Cortes y un Tribunal de Garantías Constitucionales.

La victoria del Frente Popular en las elecciones de 1936, y los gravísimos desórdenes políticos y sociales que lo precedieron, constituyen el preludio del alzamiento militar del General Franco y de la Guerra Civil. Tras la Dictadura de

Franco, se abrirá un nuevo período restaurador de la monarquía y de la democracia, en el que se inscribe la actual Constitución de 1978, que será glosada por especialistas desde distintas perspectivas, y respecto a la cual, tras este bosquejo histórico, sólo parece oportuno decir lo siguiente:

A) La Constitución de 1978 fue obra de todos o de casi todos, y desde luego de los antiguos partidos políticos nacionales o regionales, pero fundamentalmente se debió al impulso desde dentro del rey; de los reformistas del régimen anterior –singularmente Adolfo Suárez– y de gentes que se estrenaron en política militando en la UCD, que fue el partido que pilotó la reforma.

B) Los dos grandes temas polémicos de nuestra historia constitucional (libertades y derechos individuales, y cuestión religiosa) cedieron su condición de temas radicalmente conflictivos y pasaron a ser, en lo fundamental, aceptados por todos. A ello contribuyó sin duda la toma de conciencia general de los derechos humanos, y los nuevos planteamientos de la Iglesia Católica a raíz del Concilio Vaticano II.

C) La afirmación de que, frente a una serie de Constituciones partidistas habidas en nuestra historia, la del 78 fue la primera Constitución de todos (afirmación que se repite una y otra vez en los medios de comunicación), es una verdad solo a medias. En muchos textos constitucionales (empezando por el de Cádiz) hay una pretensión de consenso, absolutamente explícita, como hemos visto, en la de 1869.

D) Llevamos veinticinco años de Constitución, pero la de 1876 duró cuarenta y tres. Ha pasado, pues, un tiempo razonable de vigencia, pero falta aún mucho (quizás, por lo menos, hasta que cumpla medio siglo) para que pueda considerarse absolutamente consolidada. En esta situación, según creemos, ninguna reforma fundamental es aconsejable.

E) Como es sabido, la gran novedad y piedra angular de la Constitución del 78 es la articulación del Estado de las Autonomías, cuestión clave por lo que habrá de ser juzgada en el futuro y de la que depende su éxito o fracaso. Así pues, al margen de las beaterías constitucionales al uso, si efectivamente España armoniza en el futuro su unidad con el pluralismo de nacionalidades y regiones, la Constitución habrá sido un éxito. Si, por el contrario, las fuerzas centrífugas e insolidarias, hoy en auge, triunfan y se produce cualquier partición o segregación, habrá que reconocer que la Constitución española de 1978 ha fracasado. O, con otras palabras, el juicio histórico sobre la Constitución de 1978 dependerá, según creemos, del cumplimiento de su artículo 2: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

* * *

II. PERSONAS Y RECUERDOS

Formando parte de uno de los partidos o grupos que confluyeron en la Unión de Centro Democrático (el llamado «Partido Popular», luego disuelto), concurrí a las Elecciones Generales como candidato al Senado por la provincia de Huesca. Para la campaña electoral, que habría de estar repleta de experiencias novedosas, fijé el «cuartel general» en mi ciudad natal, Barbastro, y desde allí recorrí y recorrimos la provincia mañanas, tardes y noches. Según costumbre, cada aspirante a parlamentario solía fijar por escrito, en textos o anuncios, el *leit motiv* de su campaña particular, es decir, su meta o aspiración principal, que yo apliqué a la consecución de un Hospital comarcal para Barbastro y la zona del Somontano. Venturosamente el Hospital, tras las elecciones, se hizo realidad.

Cuatro fuimos los senadores electos por Huesca en 1977: Por UCD, el notario Alberto Ballarín; el abogado oscense Cesar Escribano, y yo mismo. Y por el PSOE, Fernando Baeza, luego embajador y lamentablemente ya lejos de nosotros. Constituida la Cámara, que presidía el catedrático Antonio Fontán, junto a los miembros de partidos mayoritarios y minoritarios, destacaban con luz propia los senadores de designación real, relevantes personalidades de la política, la cultura o las finanzas. Al constituirse las Comisiones yo quedé incardinado en las dos que pretendía por mi formación y aficiones: la Constitucional y la de Educación y Cultura. Ni que decir tiene, como convenía a unas Cortes Constituyentes, que la misión de fondo de todas ellas era proceder a la elaboración y discusión de la nueva Constitución.

La Comisión de Educación y Cultura, que tuve el honor de presidir, contaba con muy cualificados senadores. Baste decir que el vicepresidente era el arquitecto y académico Fernando Chueca Goitia (UCD), y el secretario José de la Peña (PSOE), un experto investigador que había dirigido en Sevilla el Archivo General de Indias. Hay que anotar además que, pese al enfrentamiento dialéctico en muchos temas, alrededor del problema de la libertad de enseñanza, la armonía entre los componentes de la Comisión fue ejemplar.

Como miembro de la Comisión de Constitución, y ya que en este libro testimonial sólo cabe espigar algún recuerdo, quisiera referirme a uno de los debates más sonados y peculiares, el que mantuve en el pleno del Senado con el catalán Lluis María Xirinacs. Era Xirinacs un pintoresco personaje, clérigo y pacifista, anticonvencional y heterodoxo, con ribetes inconformistas y hasta anarquistas, que protagonizaba un día sí y otro también protestas y sentadas, a veces admirablemente testimoniales y a veces admirablemente excéntricas. Xirinacs había presentado en Comisión 143 enmiendas al texto constitucional, que en el fondo respondían a otro texto que él propugnaba, la Constitución de cierta *Confederación española,* según él la llamaba, cuyo núcleo era perceptible en el preámbulo de una de las enmiendas: «Los pueblos soberanos de Andalucía, Aragón, Asturias,

Canarias, Euzkadi, Galicia, Países Castellanos y Países Catalanes, con el propósito de dar un ordenamiento justo y democrático a su vida política conjunta, han acordado la presente constitución de una Confederación Española».

Para ordenar la defensa de tantas enmiendas, puesto que en el fondo todas respondían a esa propuesta de instaurar una Confederación republicana, le fue concedido a Xirinacs un tiempo amplio para la defensa global, correspondiéndome luego, como portavoz de UCD, la réplica conjunta. En su turno, el senador catalán, con muchas propuestas rondando la extravagancia a la hora de concretar los particularismos de su *Confederación*, había suscitado murmullos y comentarios jocosos y personales. A mí me pareció, no obstante, que por dignidad de la Cámara había que tomar al enmendante muy en serio:

> «Quisiera, ante todo, subrayar mi consideración, o nuestra consideración, por lo que el señor Xirinacs es y por mucho de lo que el señor Xirinacs representa. En este país nuestro, a menudo bronco y radical, abundante en fortunas e infortunios patéticos, propenso a la violencia (acabamos de recordarlo al comienzo de esta sesión), propenso también a dogmatismos de cualquier especie, debe ser acogida, pienso yo, con alborozo, la voz pacificadora y descomprometida de quien defiende, haciendo de ello especie de estilo de vida, a los marginados y a las minorías, a todos aquellos, en fin, que se encuentran más necesitados de atención.»

Ahora bien, al margen de objetivos humanitarios y filantrópicos, tan acordes con la personalidad de mi colega, él planteaba algunas cuestiones capitales:

> «La primera, una interpretación verdaderamente peculiar de la historia de España, si es que tal historia existe, porque España misma –según sus palabras ante la Comisión, como consta en el texto recogido posteriormente– es apenas una idea que, sólo fugazmente, se convirtió en realidad. Los pueblos de España, en cambio, habrían visto sojuzgada su personalidad; habrían visto sometida su soberanía por la fuerza, y ahora parece que nos toca a nosotros protagonizar el solemne momento de devolvérsela. Y ¿qué hemos de hacer ante tan comprometida situación? Pues ya lo han oído ustedes, lo que hemos de hacer es constituir una Confederación de naciones.»

Algunas de las enmiendas de Xirinacs, como la que señalaba que los organismos oficiales de la Confederación no debían estar necesariamente en Madrid, por ser un municipio «con la correspondiente limitación geográfica», merecían una respuesta de tono festivo:

> «Pienso, señor Xirinacs, que si la limitación geográfica es el obstáculo del municipio de Madrid para ser capital de ese Estado confederal, no va a resultar nada fácil a Su Señoría encontrar otro municipio o lugar cualquiera que goce de lo que yo llamaría insólito privilegio de ser geográficamente ilimitado».

Pero la cuestión de fondo, al margen de anécdotas, era si se debía ir hacia un Estado confederal desde un Estado unitario, que mereció el siguiente comentario:

> «Toda esta sugestiva propuesta, en fin, despejada de algunas contradicciones, sería, en verdad, sugestiva y estimable, si los millones de españoles representados aquí por Su Señoría concurrieran hoy por vez primera a esa difícil tarea de la convivencia política. Esta República Confederal podría, desde luego, constituir una opción para cualquier conjunto de pueblos extraños que decidieran seguir hacie el futuro un idéntico camino. Pero aquí, señor Xirinacs, y esto es demasiado serio, llevamos ya, para bien o para mal, demasiados siglos juntos como para plantear las cosas como si acabáramos de conocernos».... No, pues, a la República Confederal. También no al federalismo aquí y ahora, porque si el federalismo ha podido ser y de hecho es una fórmula feliz para aglutinar entidades políticas que han vivido extrañas, su aplicación a la España de nuestro tiempo, además en un contexto de integraciones supranacionales, significaría sencillamente introducir un germen de autodisolución y autoaniquilamiento.»

Y tras reconvenir cierta desafortunada alusión de Xirinacs a la Monarquía como simple cuestión de espermatozoides («La Monarquía no es, señor Xirinacs, cuestión de espermatozoides, sino cuestión –que es algo más serio- de legitimidad histórica–»), me referí a las tesis de Pi y Margall, y a la intervención de Ortega en las Constituyentes del 31, en la que recordaba algo tan obvio como que el autonomismo supone ya un Estado sobre cuya soberanía indivisa no se discute porque no es cuestión. Finalmente retomé los elogios a la persona y a su trabajo, para concluir denunciando el despropósito de las conclusiones:

> «Ya señalaba al principio nuestro respeto por cuanto el señor Xirinacs patrocina y por lo que representa; respeto que se incrementa al reconocer hoy, creo que en estricta justicia, el ímprobo trabajo de quien ha elaborado casi un *corpus* constitucional nuevo. Debe quedar bien claro este sentir de reconocimiento y consideración. Pienso que hay en muchas enmiendas a discutir en días sucesivos aportaciones llenas de sensibilidad, lucidez, acierto e intuiciones afortunadas que sin duda los Señores Senadores habrán de tener en cuenta... Creo sin embargo –y siento tener que decirlo– que en el proyecto constitucional que se nos propone late un gravísimo error de fondo. Su Señoría ha elaborado un valioso texto constitucional, pero Su Señoría *se ha confundido de país.*»

La reacción y respuesta de Lluis María Xirinacs, muestra del talante de aquellas Cortes y preludio de una afable relación, fue así de comprensiva y cordial:

> «He de agradecer al señor Escudero su intervención, tan amable y mesurada, tan cordial, que significa un aval para el talante democrático que tiene que imperar siempre en esta Cámara. Tengo que rectificar, no lo que dijo él, sino lo que yo dije sobre la Monarquía. No creo que la Monarquía sea sólo lo que yo expresé, sino que contiene una implicación que está sujeta al problema de la sucesión; pero la Monarquía es mucho más de lo que yo dije. En este sentido, me rectifico a mí mismo...»

* * *

Concluimos, pues, este repaso apresurado al largo camino constitucional de casi dos siglos, y el juicio sobre el gran reto del texto de 1978, que ahora cumple veinticinco años. La evocación personal, irrelevante por ser de quien es, podría resultar también de alguna consideración por pertenecer a ese núcleo fundamental de nuestra Carta Magna que armoniza la unidad y la pluralidad de España, y articula, en fin, la convivencia de los españoles.

41. EL CONFLICTO DE LOS BIENES DEL MONASTERIO DE SIJENA: BREVES APUNTES*

En el mes de marzo de 2012, la Asociación de Acción Pública para la Defensa del Patrimonio Aragonés (APUDEPA), en escrito fechado en Zaragoza el 5 de marzo y registrado en la Diputación General de Aragón el 12 del mismo mes y año, se dirigió a la Real Academia de la Historia solicitando «la elaboración de un Informe sobre el mejor modo de restituir en su integridad patrimonial el Bien de interés Cultural del Real Monasterio de Santa María de Sijena». Esa Asociación pedía asimismo la toma en consideración de una serie de razones, en orden a «adoptar las medidas necesarias para la restitución de la unidad y la integridad patrimonial del Real Monasterio de Santa María de Sijena». El pleno de la Academia encargó el citado Informe al autor de estas líneas, quien, dada la complejidad del tema y su carga polémica, por cuanto entre otras cosas significaba el enfrentamiento del Gobierno de Aragón y la Generalitat de Cataluña, estimó conveniente hacer preceder a la redacción del texto de un informe oral a la Academia, a fin de explicitar, en primer lugar, los antecedentes históricos de la cuestión, es decir, los hechos, y pasar luego a los problemas jurídicos, habida cuenta de que esos problemas jurídicos constituían la base de las reclamaciones de la mencionada Asociación, condicionando en consecuencia el Informe y la posterior resolución de la Academia. Al subrayar en ese Informe el carácter jurídico del problema, y el hecho de que el Tribunal Constitucional ya se había pronunciado sobre él, la Real Academia de la Historia estimó improcedente seguir adelante con el dictamen escrito y decidió inhibirse del tema en cuestión.

Como pese al pronunciamiento del Alto Tribunal, por una serie de razones, el asunto sigue abierto jurídica y políticamente, habiendo reiterado el gobierno de Aragón su reclamación, me ha parecido oportuno colaborar testimonialmente en

---

* Publicado en el *Homenaje al profesor Antonio Pérez Martín*, en *Glossae* 10 (2013), 186-191. (http://www.glossae.eu).

el Homenaje al profesor Pérez Martín con estas sencillas notas-resumen del problema. Y digo «testimonialmente» porque mi incomodidad personal ante el hecho de publicar y no publicar, es decir, de publicar en una revista digitalizada, tal cual es ahora *Glossae*, brillante como siempre pero desplumada y sin páginas, me inclinaba a esperar otra ocasión preparando un artículo más largo y sustancioso. Pero por si esa ocasión no llega, traslado aquí alguno de los apuntes de los que me serví en la intervención en la Academia, en homenaje a Antonio Pérez Martín, catedrático muy respetado y admirado en nuestra nómina histórico-jurídica, y compañero a lo largo de medio siglo de escaramuzas académicas[1].

I. LOS HECHOS

Tras celebrar Cortes en Huesca en enero de 1188, la reina Sancha, esposa del rey de Aragón Alfonso II el Casto e hija de Alfonso VII de Castilla, fundó en abril de ese año en la localidad oscense de Sijena, el Monasterio de Santa María, que quedó bajo la jurisdicción de la Orden del Hospital de San Juan de Jerusalén, Orden nacida en Jerusalén el siglo XI y que a principios del XII hace acto de presencia en la Corona de Aragón. El Monasterio fue así una fundación real, y en él profesaron primero dos hijas de la reina Sancha, y tras ellas diversas mujeres de la nobleza aragonesa, con unas religiosas profesas que recibían el tratamiento de *domnas*; otras, en un segundo plano, las *puelle* o *iuniores,* y un tercer grupo de hermanas legas, regidas todas por una priora, con jurisdicción temporal sobre diversas villas, en las que designaba a los bailes, y con jurisdicción eclesiástica sobre varias iglesias.

La estratégica situación de la zona de Sijena, rodeada por las tierras de los obispados de Lérida, Huesca y Zaragoza, y por las posesiones de los monasterios de Veruela, Santes Creus y Poblet, la condición nobiliaria de buena parte de las monjas, y el rango jurídico de una priora que era invitada a las ceremonias más solemnes de la vida del reino, confirieron un status especial al Monasterio de Sijena, sujeto a la Regla del Hospital y luego, además, desde 1488, al *Libro Consueta* o *Tercera Regla*, que recogía el reglamento original del convento, bulas y privilegios papales y diversos usos de la vida en común. Al convertirse en panteón real, y depositarse allí el Archivo y las enseñas regias, el Monasterio de

[1] Con independencia de los textos legales, estos Apuntes se basan fundamentalmente en un libro inédito sobre la historia del Monasterio, elaborado por D. Carlos Morenés y Mariátegui, marqués de Borghetto, cuya consulta amablemente él me facilitó, así como en el Informe presentado en el Gobierno de Aragón el 23 de febrero de 2012 por el letrado D. Alberto Gimeno López, y en la demanda al Juzgado de Primera Instancia de Huesca presentada por el mismo letrado el 4 de abril de ese año, en representación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Y también en el mencionado escrito de la Asociación APUDEPA a la Real Academia de la Historia el 5-III-2012.

Santa María de Sijena, fortalecido con guarnición militar, se convirtió episódicamente en una auténtica Corte, así como en centro neurálgico y tesoro artístico del reino de Aragón.

Tras diversos avatares en los tiempos modernos, el Monasterio fue ocupado y saqueado por las tropas napoleónicas e hizo frente después a las presiones de la desamortización. Tras el Concordato de 1851, entre los intentos por salvar sus bienes y patrimonio artístico, hay que destacar que la Real Academia de San Fernando llamó la atención del Ministro de Gracia y Justicia sobre este monasterio «que es sin disputa –según decía- el más célebre entre todos los de religiosas de la antigua Corona de Aragón y el primero acaso de los hospitalarios de todo el orbe». Por otra parte, en 1900 fue adquirido por la «Comunidad de Religiosas del Real Monasterio de Sijena y sus sucesoras», en escritura otorgada el 3 de julio de 1900, figurando a partir de entonces inscrito en el Registro de la Propiedad a nombre de esa Comunidad de Religiosas.

Ya en el siglo XX, a instancias de la Comisión provincial de Monumentos históricos y artísticos de Huesca, y con el informe favorable de las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando, la Real Orden de 28 de marzo de 1923 declaró monumento nacional al Monasterio de Sijena. Según decía el texto, «S. M. el Rey (q. D. G.) ha tenido a bien disponer se declare monumento nacional el Real Monasterio de Sijena, sito en el término de Villanueva de Sijena, en la provincia de Huesca, quedando desde el momento de tal declaración bajo la tutela del Estado y la inmediata inspección de la Comisión provincial de Monumentos históricos y artísticos de Huesca, debiéndose comunicar al Registro de la Propiedad donde el citado edificio se halle inscrito la referida declaración de monumento nacional que del mismo se hace, al efecto de la oportuna anotación marginal en el libro correspondiente».

Sin embargo, pocos años después el Monasterio vivirá el episodio más trágico de su historia, cuando en 1936, en los inicios de la Guerra Civil, una columna anarquista procedente de Barcelona saqueó el Monasterio, profanó las tumbas regias y las de las religiosas, y provocó un incendio que redujo a cenizas buena parte de aquel patrimonio histórico de incalculable valor. Diversos bienes y objetos pudieron ser rescatados. La mayor parte de las pinturas de la Sala Capitular se perdió, y las que quedaron fueron arrancadas en septiembre de 1936 y llevadas al Museo de Arte de Cataluña (hoy Museo Nacional de Arte de Cataluña). En 1960 se procedió a arrancar el resto de las pinturas que quedaban en el muro sur y que permanecían ocultas, las cuales fueron llevadas también al mismo museo.

En 1976 las religiosas abandonaron Sijena y se trasladaron al monasterio barcelonés de Valldoreix, siendo objeto los bienes de Sijena de dos ventas sucesivas a la Generalitat de Cataluña, en 1983 y 1992, que se hicieron sin conocimiento del Gobierno de Aragón. Una parte de esos bienes fue depositada en el Museo Diocesano de Lérida, y otra en el Museo Nacional de Arte de Cataluña. Al

margen de esas ventas de las monjas, otros bienes del Monasterio de Sijena, se custodian hoy en los Museos de Zaragoza y Huesca. En suma, el patrimonio artístico de Sijena se encuentra disperso.

II. LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

La Ley 16 / 85, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en su Disposición Adicional Primera, otorgó la condición de Bienes de Interés Cultural a los que hubieran sido declarados histórico-artísticos por la legislación anterior. Éste era el caso, por lo que hemos visto, del Monasterio de Sijena, en base a la Real Orden de 1923. A tal efecto es importante recordar que el artículo 27 de la citada Ley, relativo a los bienes muebles del Patrimonio Histórico, estatuye que «tendrán tal consideración, en todo caso, los bienes muebles contenidos en un inmueble que haya sido objeto de dicha declaración, y que ésta los reconozca como parte esencial de su historia». Tal afirmación será luego objeto de interpretaciones distintas.

Por Orden de 8 de agosto de 1997, el Departamento de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón, acordó ejercitar el derecho de retracto sobre los bienes de Sijena vendidos a la Generalitat de Cataluña, iniciándose así el conflicto jurídico. Como respuesta, la Generalitat, dirigió a la Diputación General de Aragón un requerimiento de incompetencia, presentado el 22 de abril de 1998, al considerar que el referido derecho de retracto invadía sus atribuciones en materias de patrimonio artístico y museos. En la misma fecha, la Generalitat presentó ante la Delegación del Gobierno en Cataluña otro escrito dando cuenta del requerimiento formulado. A su vez, la Diputación General de Aragón, en su reunión de 15 de abril de 1998, rechazó ese requerimiento de incompetencia, con lo que la Generalitat de Cataluña formalizó el 22 de junio del mismo año ante el Tribunal Constitucional, un conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de Aragón. Tal conflicto se ha resuelto, catorce años más tarde, por sentencia del Alto Tribunal de 18 de enero de 2012.

En lo que respecta a Aragón procede recordar también que su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, reconoce la voluntad del pueblo aragonés de recuperar su patrimonio cultural disperso. Así, el artículo 22 señala que «en particular, los poderes públicos aragoneses desarrollarán las actuaciones necesarias para hacer realidad el regreso a Aragón de todos los bienes integrantes de su patrimonio cultural, histórico y artístico que se encuentran fuera de su territorio». El mismo Estatuto, en su artículo 71, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en «Patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico, científico y cualquier otro de interés para la Comunidad Autónoma, en especial las políticas necesarias

encaminadas a recuperar el patrimonio aragonés que se encuentra ubicado fuera del territorio de Aragón».

Sin entrar en detalles menores, en el conflicto ante el Tribunal Constitucional, el Gobierno de Aragón ha defendido sustancialmente dos cosas. Por una parte, que este asunto era de legalidad ordinaria, carente de relevancia o contenido constitucional, por lo que, a tenor de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 4), el Alto Tribunal debería inhibirse y declarar su falta de jurisdicción por tratarse de una controversia a dilucidar ante los tribunales ordinarios. Y en segundo lugar que, en cualquier caso, el Gobierno de Aragón era competente para ejercitar el derecho de tanteo y retracto en esas ventas de Bienes de Interés Cultural. Y ello porque al abarcar la declaración del Monasterio de Sijena como Monumento Nacional, no sólo al inmueble propiamente dicho, sino a todas las partes de la edificación (pinturas, sepulcros, etc.) y a los bienes muebles contenidos en ella, y al no haber notificado la comunidad de religiosas sus proyectos de venta a la Administración del Estado ni a la Diputación General de Aragón, a fin de que pudieran ejercer el derecho de tanteo, la citada venta era nula de pleno derecho y la Diputación General de Aragón quedaba facultada automáticamente para ejercer el derecho de retracto.

La Generalitat de Cataluña, a su vez, ha defendido principalmente otras dos cosas. La primera, que la declaración de Monumento Nacional del Monasterio de Sijena, por la Real Orden de 1923, no alcanzó a los bienes muebles, y que por lo mismo éstos no se convirtieron en Bienes de Interés Cultural sujetos a la protección de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, por lo que a esos bienes muebles (objetos, piezas, etc.), vendidos por las monjas, no se les podía aplicar el derecho de retracto previsto en el artículo 38 de la citada ley. Y la segunda, que la pretensión de la Diputación General de Aragón de ejercer el derecho de retracto, comportaba una triple extralimitación de competencias: de carácter temporal (por no tenerlas transferidas cuando se realizó la venta), de carácter territorial (por afectar a bienes que ya habían salido del ámbito de la Comunidad de Aragón antes de la aprobación de su Estatuto), y de carácter material, pues el retracto de bienes histórico-artísticos no puede ser utilizado entre Comunidades Autónomas respecto de bienes adquiridos a instituciones eclesiásticas.

Sobre estos planteamientos de una y otra parte, la sentencia del Tribunal Constitucional, de la que fue ponente el magistrado Eugeni Gay Montalvo, comienza por rechazar la pretendida falta de jurisdicción del Tribunal, invocada por el Gobierno de Aragón, entendiendo que el conflicto promovido por la Generalitat de Cataluña plantea una controversia competencial entre Comunidades Autónomas en la que sí el Tribunal debe entender: «Delimitado el enfoque constitucional de la demanda procede aplicar nuestra doctrina al presente caso, lo que nos lleva a rechazar la pretendida falta de jurisdicción opuesta por la representación del Gobierno de Aragón, dado que el conflicto promovido por el Gobierno

de la Generalitat de Cataluña sí plantea una controversia competencial». Tras ello, y reconociendo la competencia de ambas Comunidades en materias de patrimonio histórico y cultural, y al ser esas competencias contrarias, procede determinar la que debe prevalecer. Y debe prevalecer, según la sentencia, la competencia de la Generalitat de Cataluña, habida cuenta de que a su cuidado se encuentran ahora los bienes objeto del litigio. O como dice la propia sentencia: «Así desde la consideración de que el objetivo de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección del patrimonio histórico es la preservación de los bienes de esta naturaleza y tomando en cuenta no sólo la señalada funcionalidad general del territorio en el entramado de distribución de competencias operado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes integradas en el bloque de la constitucionalidad, sino también que nos encontramos ante la concurrencia de competencias en un mismo espacio físico y ante la falta de recurso a las técnicas de colaboración entre Comunidades Autónomas, debemos concluir que en el presente caso prevalece la competencia que corresponde a Cataluña, a cuyo cuidado –y como resultado de las más diversas circunstancias- se hallan los bienes relacionados en las Órdenes dictadas por el Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón. Ciertamente, al ejercer su competencia sobre patrimonio histórico sobre los bienes que se hallan en su territorio –con independencia de cuál sea el origen de los mismos– Cataluña viene cumpliendo la señalada función de preservación del patrimonio histórico y artístico de España, y resulta constitucionalmente congruente desde esta perspectiva, toda vez que los bienes sobre los que versa la controversia están en adecuadas condiciones de conservación en Cataluña, que los mismos permanezcan en la Comunidad Autónoma en que se encuentran». Con ello queda estimado el conflicto de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña, declarándose la inconstitucionalidad de las órdenes de la Diputación General de Aragón conducentes a ejercer el derecho de retracto.

La sentencia, que no es unánime, va acompañada de los votos particulares de tres magistrados disconformes con el fallo, y conformes entre sí, al margen de otras cuestiones, en que, de acuerdo con la pretensión de Aragón, lo procedente hubiera sido decretar la inadmisión por falta de jurisdicción del Tribunal Constitucional. Así, el voto particular de la magistrada Elisa Pérez Vera objeta que la sentencia «realice pronunciamientos que considero que exceden el ámbito de jurisdicción constitucional», por lo que «nuestro fallo hubiera debido de ser de inadmisión por falta de jurisdicción de este Tribunal». A su vez, el voto del magistrado Francisco José Hernando Santiago, al que se adhiere el de Francisco Pérez de los Cobos Orihuet, afirma que «procedía haber declarado la falta de jurisdicción de este Tribunal Constitucional», sometiendo a crítica la *ratio decidendi* de la sentencia en base a consagrar un principio de territorialidad que atribuye los bienes controvertidos a quien en esos momentos los posee.

La objeción de fondo de estos tres votos particulares, que parece más que razonable y fundada en Derecho, explica que el Gobierno de Aragón, apartándose de las cuestiones de constitucionalidad sobre las que se pronunció el TC, haya reanudado el litigio decidiendo en reunión de 21 de marzo de 2012 acudir al orden jurisdiccional civil para reclamar la nulidad de las compraventas realizadas entre 1983 y 1992 entre la Comunidad Religiosa titular del Real Monasterio de Sijena, es decir, las religiosas de la Orden de San Juan de Jerusalén, y la Generalitat de Cataluña. A tal efecto presentó en el Juzgado de Primera Instancia de Huesca el 4 de abril de este año una demanda firmada por el letrado Alberto Gimeno López.

Ésta es, en fin, la trama del conflicto sobre los bienes del Monasterio de Sijena, un conflicto histórico-jurídico en el que lamentablemente parecen haber primado más las razones políticas que las propiamente jurídicas e históricas.

42. LA IGLESIA EN LA HISTORIA DE ESPAÑA: PRÓLOGO*

El objeto de este libro es ofrecer una síntesis de la presencia de la Iglesia en España, desde los orígenes, es decir, desde la predicación del Cristianismo, a nuestros días. Se trata, pues, de una historia de la Iglesia española, pero también de un estudio de esa Iglesia en el mundo de hoy y de sus principales problemas y realizaciones. Proyectado en el marco de las actividades de la Fundación Rafael del Pino, y de su promoción de obras de alta cultura, el libro sigue a otros dos que le antecedieron y que también tuvimos el honor de dirigir y coordinar: *El Rey. Historia de la Monarquía*, publicado por Planeta en tres volúmenes en 2008 y que obtuvo el Premio Nacional de Historia, y *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, editado por Espasa en otros tres volúmenes en 2011 como contribución al bicentenario de la efeméride gaditana. Aquéllos y éste fueron posibles por la asistencia de la Fundación, el espíritu emprendedor y la generosidad de su Fundador, D. Rafael del Pino, y de su actual Presidenta, Doña María del Pino, y la sensibilidad intelectual de los que han sido sus dos Directores, D. Amadeo Petitbò y D. Vicente José Montes.

Es claro que una obra de conjunto sobre tema de tanto fuste, ha de afrontar dificultades de todo tipo, comenzando por la estructura y sistematización de la obra misma. Contando con el valioso antecedente de la *Historia de la Iglesia en España*, que hace casi cuatro décadas publicó la Biblioteca de Autores Cristianos bajo la dirección de Ricardo García-Villoslada, este libro, *La Iglesia en España*, en un nuevo siglo y con una Iglesia que vive nuevos problemas, quiere ser, según hemos dicho, un compendio histórico con preferente atención a la Iglesia de hoy, engarzado en los períodos evolutivos de la sociedad civil y del Estado. Seguimos así, para una mejor comprensión, la periodificación habitualmente aceptada en las obras históricas generales, con una estructura en seis

* Prólogo al libro colectivo *La Iglesia en la Historia de España*, dirigido por el autor, Fundación Rafael del Pino, Marcial Pons, 2014, 35-44.

partes, de las cuales, las cinco primeras, de pareja extensión, se aplican, siguiendo un orden cronológico, a las épocas romana y visigoda que constituyen lo que llamamos España Antigua; a la medieval de los reinos cristianos y el Islam; a la España de los Austrias proyectada en Europa y América; al siglo de la Ilustración, que pergeña una España revisada y distinta, y al convulso siglo XIX, para dedicar la sexta y última, de mayor extensión, a la Iglesia de los siglos XX y XXI, es decir, a la Iglesia de nuestro tiempo. Como epílogo hemos incluido unas *Reflexiones* sobre el pasado, presente y futuro. Sobre el pasado, para repensar de forma telegráfica, a la vista de todo lo dicho, algunos tradicionales problemas del mundo hispánico, como el forcejeo tolerancia-intolerancia y el anticlericalismo, que aparecen por doquier en cualquier tiempo y lugar. Sobre el presente, la Iglesia en la España de hoy, para abrir los ojos a lo que ahora nos rodea. Y sobre el futuro, para hacernos algunas preguntas parecidas a éstas: ¿qué nos aguarda en el recién estrenado siglo XXI, con una España, según parece, asentada en democracia, y con una Iglesia guiada por los aires renovadores del papa Francisco?; ¿cómo armonizar tradición y renovación?; ¿cómo distinguir lo esencial e intocable, de lo accidental que cambia y debe cambiar según los tiempos?; ¿cómo poner al día a una Iglesia de siglos, con principios irrenunciables e innegociables que le han sido dados de arriba, pero también con no poca ganga teocrática y polvo del tiempo?; ¿cómo hacer, en fin, a la Iglesia, atractiva y sugestiva para los fieles que creen en ella o ponen la vida a su servicio, y respetable por lo menos para todos los demás? Para responder, hay que mirar a la Historia si es que es cierta su condición de *magistra vitae.*

En cada una de las seis partes del libro se han procurado equilibrar las dimensiones que, a nuestro parecer, deben concurrir en cualquier obra de esta naturaleza: la dimensión histórica (como relato del pasado y del presente, que inmediatamente queda convertido en pasado); la jurídica (en tanto en cuanto la Iglesia, como cualquier realidad social, es algo normativizado en el seno de la sociedad civil y el Estado), y la dimensión teológica, por la trascendencia que la Iglesia reclama para sí y que recuerda el aviso orteguiano del «Dios a la vista». Lo que significa que para trabajar en este libro no han sido llamados solo los profesionales estrictos de historia de la Iglesia, sino también los historiadores generales y los de sectores específicos y particulares (Derecho, Economía, Arte, etc.), los juristas y canonistas, y también, obviamente, los teólogos. Esta visión amplia de los fenómenos que convergen en lo eclesial, explicará, por ejemplo, la especial atención que se dedica en cada etapa a cuestiones como las fuentes jurídicas, colecciones canónicas, Concordatos o relaciones Iglesia-Estado, condicionamientos económicos, manifestaciones culturales, etc.

Como este libro no obedece consignas de nadie, ni pretende promover ninguna de las visiones particulares consiguientes a los no raros recelos entre grupos y familias del pueblo de Dios, preocupación dominante ha sido asegurar

el pluralismo, o, lo que es lo mismo, asegurar la descripción de la realidad tal como es o tal como parece ser, convocando a todas las voces y a expertos de distinta formación y adscripción: laicos, sacerdotes seculares, religiosos de distintas y longevas Órdenes, y miembros de novísimos movimientos de espiritualidad que acaban de brotar en el añejo árbol de la Iglesia. Llamados naturalmente en razón de su estricta competencia profesional, se ha procurado lograr ese pluralismo, congruente con el de la propia Iglesia. Reclutados los expertos y colaboradores en distintas universidades y centros de estudio, justo es reconocer que hemos tenido en el mundo académico como interlocutores principales a cuatro reconocidas universidades (Pontificia de Salamanca, Navarra, Comillas y CEU-San Pablo) donde se enseña con solvencia lo que el libro pretende enseñar. Del centenar de colaboradores, una buena parte procede de esos centros, junto a otros muchos investigadores de otras universidades y lugares de estudio civiles y eclesiásticos, o sencillamente expertos sin filiación específica y determinada, que vienen aquí desde la también sabia universidad de la calle.

Por lo demás, y habida cuenta de la dificultad de tratar *in extenso* la vida de la Iglesia en cada una de las etapas, se han procurado seleccionar las cuestiones más relevantes: oir desde luego la voz de la ortodoxia, pero también la de la heterodoxia (que a menudo no es otra cosa que una exageración o deformación de aquélla); dar cabida al análisis de los problemas y cuestiones organizativas del mundo eclesial, a las reuniones y asambleas (concilios nacionales y ecuménicos de especial significado en España), así como a los acontecimientos políticos con vertiente religiosa o a esa serie de instituciones de confusa naturaleza mixta, político-religiosa, como por ejemplo han sido en España los Concilios de Toledo, las Órdenes Militares, la Inquisición y otras varias.

* * *

El contenido del libro, a grandes rasgos, lo adelanto aquí ahora. La *Primera Parte*, correspondiente a la España Antigua, estudia las dos etapas romana y visigoda, y arranca de una cuestión previa de notorio interés: ¿en qué creían los pueblos primitivos de la Península Ibérica cuando llegó el mensaje cristiano?; ¿cuáles eran las religiones prerromanas? Y como la religión de Israel llegó a España envuelta en el magno proceso de la romanización, se ha concedido atención a ese proceso. En aquellos primeros tiempos, a los que remiten las antiguas tradiciones (predicación de Santiago; proyectado viaje de San Pablo; los siete varones apostólicos, etc.) todo es inaugural y primario. Se evocan así aquellos que fueron los primeros mártires, como los de Zaragoza o los riojanos Emeterio y Celedonio, cantados unos y otros por Prudencio en el Peristéfanon. También los primeros clérigos y obispos, como es el caso de Osio en Córdoba, que aparece en

el tránsito del siglo III al IV, en vísperas del Edicto de Milán. Y los primeros concilios españoles, como el de Elvira, de inusitado rigor en algún cánon que por ejemplo excluye de la comunión a los idólatras incluso al final de la vida (*nec in finem comunionem accipere),* y que bien pudiera ser un anticipo de la conocida extremosidad celtibérica aplicada ya entonces a las cosas de Dios. Finalmente se exponen las primeras herejías, y entre ellas el priscilianismo, aunque todavía se discuta ahora si fue o no hereje su fascinante promotor. Con Prisciliano, junto a un alza en la valoración de la castidad y de la renuncia al matrimonio en los consagrados a Dios, aparece en la Iglesia el fenómeno de la presencia de grupos de mujeres que siguen al líder espiritual, contrapunto quizás de otro fenómeno que observaremos en la España del siglo XVI, cuando, con las corrientes de alumbrados, el liderazgo corresponda en cambio a las mujeres y los seguidores sean varones, clérigos y religiosos.

Lo relativo a la etapa visigoda comienza con la conversión, en tiempos de Recaredo, del arrianismo o «fe gótica» *(fides gotica)* al catolicismo. Tras ello se expone la influencia de las instituciones y de los grandes pensadores religiosos en la vida de la comunidad política, a la que inyectan contenido moral. Éste es el caso de los Concilios de Toledo, que en épocas de destronamientos regios (el llamado *morbo gótico*) aparecen como suprema instancia legitimadora de quienes por la fuerza habían ocupado el trono. También estudiamos las colecciones canónicas (singularmente la Hispana) y la benéfica proyección de las grandes figuras de la Iglesia (sobre todo, San Isidoro) en el pensamiento político y en la justificación de un poder real que no solo necesita legitimidad de origen, sino también de ejercicio *(rex eris si recte facies, si non facias non eris).* Finalmente, tras exponer la organización territorial de la Iglesia hispanogoda, los problemas del patrimonio eclesiástico y las iglesias propias, es decir aquéllas fundadas por señores territoriales que pretenden sustraerse a la jurisdicción episcopal, se atiende al monacato hispano-godo y a las primeras reglas monásticas. Este sector visigodo, como el romano que le antecede, concluye con un panorama de la influencia de la Iglesia en la cultura de la época.

La *Segunda Parte*, relativa a la Iglesia en la España Medieval, se abre, en el despertar el siglo VIII, con la derrota visigoda y la invasión musulmana, pórtico de un cambio trascendental, la llamada *pérdida de España*, atribuida por cronistas y romances a los pecados de los hombres. Dos artículos detallan las peripecias de la Iglesia en tan grave coyuntura, así como la situación de los cristianos entre los musulmanes y lo que fue la Iglesia mozárabe. Este acontecimiento significará la entrada en la Península de la tercera gran religión monoteísta, con lo que España será durante siglos la España de *judíos, moros y cristianos*, solar de problemática convivencia donde desempeñan un papel especial los conversos, o más precisamente quienes fueron tenidos por *falsos conversos.*

Centrándonos en la España cristiana, el libro estudia la Iglesia de la Alta Edad Media (con el hito del concilio de Coyanza –1055– que promovió el restablecimiento de la disciplina eclesiástica visigoda), y de la Baja, con la reforma gregoriana y la introducción del rito romano. Y como antes se atendió al monacato visigodo, ahora nos ocupamos del medieval, donde entre otras cosas destaca el particularismo hispano de los monasterios *familiares* y *dúplices*, compuestos éstos por comunidades de varones y mujeres que viven separados bajo una misma autoridad y regla, y que no deben ser confundidos con el abuso excepcional de los cenobios mixtos, prohibidos por la Iglesia. Tras referirnos a una institución nueva, de largo alcance, tal cual fueron las Órdenes Militares, simbiosis de ideales religiosos y bélicos, se estudia el inicio de otro fenómeno de trascendental importancia, la formación del régimen señorial eclesiástico, con legiones de fieles que, a través de los siglos, ceden sus posesiones a monasterios e iglesias confiando así asegurar la salvación de su alma: son las *donationes pro anima*, superabundantes en los cartularios medievales, o la *traditio corporis et animae* y la «elección de sepultura», que practican quienes entregan sus bienes a la iglesia o monasterio donde quieren ser enterrados. Esta segunda parte concluye con un estudio de las peregrinaciones a Santiago, que pusieron en contacto al cristianismo español con el europeo, y otro sobre la Iglesia y la cultura, o lo que es lo mismo en esta época, el papel de la Iglesia en la creación de las futuras grandes universidades.

La *Tercera Parte*, comprensiva de los reinados de los Reyes Católicos y los Austrias, arranca de un análisis de las reformas llevadas a cabo –singularmente por Cisneros– en el clero secular y regular a fines del siglo XV. Esas reformas se aplicaron primero a los monasterios femeninos (con grandes resistencias en la Corona de Aragón), y luego a los masculinos, como benedictinos y cistercienses, y fueron dirigidas, en el caso de dominicos, agustinos y carmelitas, por los superiores generales de las propias Órdenes.

Al radicalizarse el problema judío, esta etapa se abre en el ámbito religioso y político con drásticas medidas que denuncian el fracaso de la convivencia religiosa en España Y habida cuenta de que el problema judío era en cierto modo doble –el de los judíos en cuanto tales, con su propia religión, y el de los judíos ya bautizados, conversos o falsos conversos– la solución, o, más bien, la mala solución, fue también doble. En cuanto a los primeros, considerados una minoría inasimilable y perturbadora, se decretó su expulsión en 1492, como también se decretará la de los moriscos en 1608. Y en cuanto a los falsos conversos (con un problema agravado ahora por la conversión forzosa de los judíos expulsos que no pudieron o no quisieron irse, o se vieron forzados por las circunstancias a retornar) fue establecida en 1478 la Inquisición: una Inquisición distinta de la que los papas habían puesto en marcha en el Medievo, pues ahora aparece como

dependiente también del poder secular. Esos tres grandes temas: expulsión de los judíos, Inquisición y expulsión de los moriscos, son así objeto de detenida atención.

En el mundo de las Órdenes e instituciones religiosas de la España Moderna, aparece la Compañía de Jesús y tiene lugar la reforma del Carmelo, hechos ambos que en este libro interesan no sólo por su repercusión universal, sino también por haber sido españoles el fundador de la Compañía (como lo había sido antes el fundador de los Dominicos y luego el de los Escolapios) y la reformadora del Carmelo, con lo que ambas instituciones, de impronta hispánica, gozaron de una especial implantación en nuestro país. Por lo demás, el *big bang* del cristianismo europeo en el siglo xvi fue sin duda la Reforma luterana y, como contrapartida, la Contrarreforma, y un concilio, el de Trento, trascendental en la determinación de dogmas y en la reforma eclesiástica, que fue, en comentario de Menéndez Pelayo, tan español como ecuménico. De todas formas, entre la ortodoxia heredada y acuñada luego en Trento, y la denunciada heterodoxia luterana, hubo espacios intermedios de corrientes doctrinales y movimientos de espiritualidad de difícil ubicación, de los que aquí también se da cuenta. Es el caso de los erasmistas españoles, seguidores del humanista holandés, o el de las corrientes de alumbrados aparecidas en Guadalajara, Toledo y Extremadura, que con su llamativo protagonismo femenino, tal vez sin igual en la historia de la Iglesia en España, habrán de despertar las sospechas de la omnipresente Inquisición.

La monarquía católica, paradigma del Estado confesional, acuña un regalismo, el de los Austrias, con su correspondiente derecho de presentación y *pase regio*, por el que el monarca supervisa bulas y textos del papa, consolidándose figuras como el Inquisidor General o el confesor del rey que son objeto de examen por su doble virtualidad religiosa y política. Tras ello, esta tercera parte finaliza con un tema de rango ecuménico, América, en el que hay diversos aspectos a considerar, y, entre ellos, el mismo Descubrimiento e incorporación de las Indias y su justificación, habida cuenta de que la acción del Estado se fundamenta en unas bulas papales, las de Alejandro VI, y aboca a una polémica, la de los *justos títulos*, que, en última instancia, es una polémica de naturaleza religiosa sobre los poderes del papa. No se trata, desde luego, de examinar la acción de la Iglesia en América, tema que llevaría cuando menos otro libro, sino de la actitud de la Iglesia española ante la conquista y colonización, y determinados aspectos (el Regio Patronato Indiano) de cómo el Estado gestionó a distancia los asuntos religiosos.

La *Cuarta Parte*, correspondiente a la España de la Ilustración, corresponde a un siglo, el xviii, en el que seguimos la acción de la Iglesia desde el comienzo mismo; desde su actitud en la Guerra de Sucesión, que dividió a los españoles en austracistas y borbónicos, y que hizo que el nuncio, partidario del archiduque

Carlos, fuera expulsado por Felipe V en 1709. Triunfante la nueva dinastía, y transcurrido el tiempo, se asegurará un implacable y nuevo regalismo, el borbónico, que vino a ser una especie de nacionalismo eclesiástico. Así, si el regalismo de los Austrias aparece como fruto de una concepción providencialista en la que los monarcas se autoconsideran brazo armado de la Iglesia, el borbónico, sobre todo desde Carlos III, fue un regalismo en cierto modo laicista y secularizado, que ya no se presenta como intromisión real en materias eclesiásticas, sino como un derecho inherente a la corona. En este clima, alentado por los reformistas ilustrados, se estudian las difíciles relaciones Iglesia-Estado, con un Concordato, el de 1737, genérico y difuso, y otro, el de 1753, entre Benedicto XIV y Fernando VI, más importante y preciso, que, entre otras cosas, reconoció a los reyes el derecho universal de patronato. Más adelante, con Carlos III, habrá que registrar en la Iglesia española una serie de conflictos, desde el mayor, que condujo a la expulsión de los jesuitas en 1767, a otros provocados por cuestiones menores que incluso se iniciaron fuera de España, según fue el caso del *Monitorio* de Parma o del *Catecismo* de Messenguy, publicado aquí por una Inquisición excepcionalmente antirregalista y que concluyó con el triunfo del poder civil y la claudicación del Santo Oficio.

En este clima, regalista e ilustrado, fue objeto de críticas el número y el nivel cultural del bajo clero, que entonces sobrepasaba la cifra de sesenta mil miembros, al cuidado de unas dieciocho mil parroquias, pero ese nivel mejoró en la segunda mitad del siglo al aplicarse el Concordato de 1753, con la creación de seminarios y la reforma beneficial. La provisión de obispos, a su vez, se vio al principio condicionada por las circunstancias políticas (su posicionamiento en la Guerra de Sucesión y la consiguiente lealtad a Felipe V), y luego por la expulsión de los jesuitas, que marginó a quienes les eran afectos. En cuanto a los regulares, una consulta del Consejo de Castilla de 1769 preconizó la revisión de su excesivo número y de la corta edad con que profesaban, iniciándose así un expediente para la reducción de sus miembros que, entre otros, afectó a trinitarios, mercedarios, franciscanos, carmelitas y agustinos.

En la España del XVIII se estudia, en fin, la aportación de la Iglesia a la nueva cultura ilustrada, y el rumbo peculiar de una Inquisición convertida en tribunal de censura de libros que intenta contener la propaganda de la Revolución Francesa. Y en cuanto a esa Iglesia, que había acumulado propiedades como consecuencia del régimen señorial, pero que se veía objeto de exageradas críticas por parte de los ilustrados, ofrecemos un estudio de su efectiva situación económica, es decir, de sus bienes, ingresos y rentas. Esta cuarta parte finaliza con la consiguiente referencia a la Iglesia española y América, y en concreto al Regio Vicariato Indiano.

La *Quinta Parte*, dedicada al siglo XIX, ofrece de entrada un panorama cronológico de la historia de la Iglesia en las cuatro etapas principales de esa centuria:

Guerra de la Independencia y reinado de Fernando VII, Estado liberal entre 1833 y 1868, período revolucionario y Primera República, y Restauración desde 1874. Tras ese panorama y sus alternativas, se entra en un estudio pormenorizado de las principales reformas que afectaron a la Iglesia española y de la trama de las relaciones Iglesia-Estado.

Las que consideramos grandes reformas eclesiásticas de esta época son la abolición de la Inquisición, la desamortización y la exclaustración del clero regular. La primera de ellas tuvo lugar en las Cortes de Cádiz, a raíz de un monumental debate que concluye con un decreto de 1813 suprimiendo la Inquisición por inconstitucional. Restaurada luego y vuelta a suprimir en los siguientes períodos absolutistas y liberal, será definitivamente abolida en 1834. Según se advierte, si Roma se solidarizó con el Santo Oficio en la coyuntura gaditana, dejó de hacerlo después –por considerarla un instrumento en manos del Estado– cuando fue de nuevo suprimida al iniciarse el Trienio liberal o en ese año 1834.

La desamortización eclesiástica, estudiada a continuación, respondió ciertamente a la preocupación por reordenar el régimen de propiedad y obtener nuevos ingresos para el Estado, pero también fue fruto de tendencias de signo secularizador o manifiestamente anticlericales. Tras algún antecedente a fines del XVIII, la desamortización eclesiástica aparece de forma paradigmática en las reformas hechas en el bienio 1836-1837 por el ministro Mendizábal, quien cobró celebridad, según se dirá, como hombre «de funesta recordación para la Iglesia». Esas reformas, que Mendizábal aplicó a los bienes del clero regular, fueron continuadas por Espartero con los del clero secular, resultando así que la totalidad de los bienes afectados representó unas tres quintas partes de los bienes totales de la Iglesia española. Como valoración del fenómeno, recordamos, junto al hecho positivo de haber puesto en explotación nuevas tierras, el negativo de que las propiedades eclesiásticas pasaran a poderosos latifundistas, empeorando así la situación de quienes las cultivaban, y el desastre de la dispersión y pérdida de buena parte del tesoro artístico custodiado hasta entonces por la Iglesia.

En cuanto a la exclaustración, suprimida de nuevo en 1835 la Compañía de Jesús, al año siguiente tuvo lugar una orden general de exclaustración de los religiosos, a lo que Roma respondió retirando el nuncio. Tras el estudio de estas tensiones, se analizan las problemáticas relaciones Iglesia-Estado con el más conciliador Concordato de 1851, en el que la Iglesia renovó el patronato regio y aceptó, como hecho consumado, la política desamortizadora, así como las más graves del sexenio revolucionario. Poco antes de la Constitución de 1868, otro acontecimiento conmoverá a la Iglesia en diversos países europeos y, en concreto, en España. Nos referimos a la publicación del *Syllabus*, documento papal que catalogó los que se creían errores del mundo moderno (más

imaginarios algunos que reales), y llegó a provocar una interpelación al gobierno Narváez para que, en virtud del pase regio, prohibiera su difusión que estaba siendo llevada a cabo por los obispos. Tras estas convulsiones, y un Concilio Vaticano I en el que los prelados españoles defendieron la infalibilidad del papa, el gobierno prohibió a las comunidades religiosas poseer bienes, cerró monasterios y suprimió la enseñanza religiosa. El panorama cambiará bruscamente con la Restauración, cuando la Constitución de 1876 retorne a la confesionalidad del Estado.

Al término de esa quinta parte, una serie de estudios recapitulan el proceso de la libertad religiosa en el constitucionalismo del XIX, y el posicionamiento de la Iglesia ante nuevos problemas: los sociales del proletariado industrial, que darán pie a la formulación de la doctrina social de la Iglesia, y los ideológicos de una masonería que a principios de siglo aparece en España como institución doble (la masonería de los militares franceses y la de los afrancesados) y que, condicionada en las primeras décadas por el acoso inquisitorial, habrá de desplegarse sin trabas a partir de la Constitución de 1868. Se estudia asimismo la posición de la Iglesia española ante el proceso independentista americano (aunque en él haya posiciones varias y también procesos distintos y heterogéneos), teniendo desde luego en cuenta que la abundancia de clérigos y religiosos entre los líderes insurgentes ha permitido ver ese proceso independentista como una verdadera *revolución clerical*.

La *Sexta Parte*, de mayor amplitud según dijimos, trata de la Iglesia en la España contemporánea, y consta de una descripción cronológica de la historia de la Iglesia en los siglos XX y XXI, seguida de diversas secciones temáticas. La descripción cronológica arranca de la Iglesia en el reinado de Alfonso XIII, a la que siguen los capítulos más importantes y polémicos de la Segunda República y la Guerra Civil. Se describe en ellos el trágico problema de que una Iglesia que en principio había acatado la legitimidad republicana, se viera azotada por un vendaval de anticlericalismo procedente tanto de sectores intelectuales como populares, con una serie de medidas sectarias (v. gr. nueva disolución de la Compañía de Jesús) o de leyes tan radicales como la de Confesiones y Congregaciones religiosas, de 17-V-1933, respondida desde Roma por el papa y desde dentro de España por los obispos. Desatada ya una persecución religiosa sin precedentes, con millares de víctimas (obispos, clérigos, religiosos y simples fieles, asesinados en razón de sus creencias) y declarada la Guerra Civil, se presta especial atención a un texto singular, la *Carta colectiva del episcopado español*, de 1-VII-1937, que si bien resulta explicable en las circunstancias en que se dio, produjo el nocivo efecto de vincular a la Iglesia a los vencedores y presentarla como cómplice de los excesos de éstos tanto durante el conflicto bélico como en los primeros tiem-

pos del franquismo. Se estudia así este período y el de la transición política, para finalizar con la Iglesia en la España democrática.

Tras el esquema cronológico, la primera de las secciones está dedicada a un acontecimiento trascendental, cual fue el Concilio Vaticano II, convocado por Juan XXIII en 1959. En lo que respecta a España, que es lo que aquí interesa, el país se vio sorprendido como el conjunto de la cristiandad, pero de forma más acusada por la opacidad del régimen político, el aislamiento internacional y los rumbos conservadores del episcopado. El libro estudia así el impacto del Concilio en España desde su iniciación en 1961, con un pontífice como Juan XXIII cuyas encíclicas marcaron nuevos rumbos, según sucedió por ejemplo con la primera, *Mater et Magistra*, revisora de la cuestión social, o con la última, *Pacem in terris*, dirigida «a todos los hombres de buena voluntad», textos ambos que lograron extraordinario eco. Con la muerte del papa y la sucesión de Pablo VI, quien clausurará el Vaticano II en 1965, la España del Concilio es la de estos pontífices, y la del reajuste doctrinal ante los nuevos mensajes y, de modo especial, ante el de la proclamada libertad religiosa, reconocida en 1967 por la que habría de ser la primera Ley de Libertad Religiosa de nuestra historia. El eco de otros rumbos doctrinales, como el de la teología de la liberación, queda recogido también. Y ello tanto por su importancia intrínseca, como por la simbiosis de hispanoamericanos y españoles en su gestación doctrinal y organizativa, desde la asamblea episcopal de Medellín (1968) a los congresos organizados en España por el Instituto Fe y Secularidad en 1972 y 1992.

A continuación figura un capítulo sobre las Órdenes religiosas y los nuevos movimientos de espiritualidad. En cuanto a aquéllas, que a mediados de los sesenta gozaban de gran predicamento social favorecido por los vientos del nacionalcatolicismo, el Concilio supuso una convulsión drástica. Tuvo lugar ciertamente la renovación de la vida religiosa, tal y como postulaba el decreto *Perfectae caritatis*, renovación entendida ahora como servicio a los más humildes, pero como contrapartida se produjeron, en las centenarias Órdenes, escisiones dolorosas y la división interna entre los renovadores pro Concilio y aquellos otros tradicionalistas más apegados al estricto carisma fundacional. Sobre todo, tuvo lugar el abandono de multitud de religiosos y un verdadero colapso de vocaciones. De esta suerte, en el último tercio del siglo xx, el número de religiosos había descendido a la mitad.

Semejante crisis entre los religiosos ha sido desde luego general (hombres y mujeres; Órdenes antiguas y modernas, de vida activa y de vida contemplativa, etc.), pero no ha faltado alguna llamativa excepción como la de las clarisas de Lerma, floreciente hoy día y reconocida como nueva congregación (*Iesu Communio*) por Benedicto XVI. En todo caso, cumpliéndose una vez más aquello de *spiritus ubi vult spirat*, no hay que olvidar, a la hora de valorar esta crisis en Órdenes religiosas y también en seminarios diocesanos, la reorientación de

las vocaciones a nuevas asociaciones e institutos laicales de todo tipo, que florecen en la España de los siglos XX y XXI. Un artículo de este libro ofrece el estudio sistemático de los más significados, contando entre ellos, por recordar sólo algunos, desde la Acción Católica, auspiciada por Pío XI y organizada entre nosotros en los años treinta del pasado siglo, a otras instituciones procedentes de fuera de España (Comunión y Liberación o los Legionarios de Cristo, fundadas en Italia y México, respectivamente), o las nacidas aquí como el Camino Neocatecumenal, fundado por Kiko Argüello con la colaboración de Carmen Hernández, que desarrolla hoy su labor con especial pujanza en pequeñas comunidades parroquiales. En razón de su influencia en la cultura católica española merece especial referencia la Asociación Católica de Propagandistas, de ámbito nacional, constituida alrededor del jesuita P. Ayala y cuyo primer presidente fue Ángel Herrera Oria, asociación que desde el principio dio la batalla en los medios de comunicación social (periódico *El Debate*) y luego en otros campos como la promoción de universidades. De ámbito y proyección universal es, en fin, otra institución, el *Opus Dei*, fundado por San Josemaría Escrivá de Balaguer en 1928, que predicando el llamamiento general de los laicos a la santidad, abrió primero un nuevo marco jurídico con los Institutos Seculares a raíz de la Constitución Apostólica *Provida Mater Ecclesia*, de 1947, para convertirse luego en prelatura personal, hasta ahora la única, con la Constitución *Ut sit*, de 1982. Especial notoriedad ha alcanzado el Opus Dei en España por la promoción directa o indirecta de centros de enseñanza, entre los que destaca la Universidad de Navarra, y por la participación de algunos de sus miembros en la universidad o en la vida pública.

El capítulo dedicado a la Iglesia y el Estado arranca del único Concordato firmado en este periodo, el de 1953, con las revisiones ulteriores de los Acuerdos de 1976 y 1979, y el correspondiente examen de la libertad religiosa. A continuación se describe el mundo y la doctrina de la Iglesia en relación con la política, la economía y el derecho. Lo relativo a la política remite, entre otras cosas, al fenómeno de la democracia cristiana, subrayándose la paradoja de que en un país como España, donde la Iglesia ha tenido y tiene significación tan especial, no haya llegado a consolidarse como en otros países un partido demócrata cristiano. En este mismo ámbito, y ya en la España democrática, se examinan las relaciones de la Iglesia con los partidos políticos, especialmente problemáticas en el caso de algunos partidos nacionalistas por la ocasional implicación de eclesiásticos en la cobertura de la dramática realidad del terrorismo. En cuanto a lo económico, se analiza la posición de la Iglesia ante la libertad y el liberalismo económico, y en lo jurídico, relativo al derecho eclesiástico interno, se lleva a cabo un análisis de los códigos canónicos de 1917 y 1983.

El penúltimo capítulo, referido al mundo universitario y la cultura, comienza con un estudio de la Iglesia en la Universidad y de las Universidades de la Iglesia,

y concluye con el ejemplo de una de las más brillantes manifestaciones de la cultura confesional en España, la Biblioteca de Autores Cristianos. El lector encontrará además un ensayo sobre la Iglesia y los intelectuales españoles, ejemplificado en tres estampas sobre Ortega, Unamuno y Zubiri, donde se bosquejan no sólo sus postulados teóricos ante el problema de Dios (el deslinde filosofía y religión del filósofo de Madrid; el cristianismo agónico del Rector de Salamanca o la «inteligencia sentiente» del filósofo donostiarra), sino también un resumen de sus peripecias vitales en relación con la Iglesia.

El libro concluye en principio con dos estudios sobre temas muy de nuestro tiempo: el papel de la mujer en la Iglesia, al que el papa actual, en su todavía corto pontificado, ya se ha referido en diversas ocasiones, y la relación de la Iglesia con los medios de comunicación social, algunos patrocinados por la misma Iglesia para difundir en muestra sociedad mediática el mensaje cristiano. Y el libro concluye del todo con aquellas *Reflexiones finales* a las que nos referimos antes.

* * *

Tras el repaso apresurado de lo que, más o menos, ofrece esta obra, quisiera reiterar mi gratitud a la Fundación Rafael del Pino, y dar las gracias también a los prestigiosos colaboradores que la han hecho posible. Ellos han soportado con resignación nuestros avisos, instrucciones, recordatorios, urgencias y advertencias, que espero no hayan resultado demasiado impertinentes, y se han acomodado a ellas de manera ejemplar. Y un reconocimiento especial a algunos ilustres expertos con quienes consulté distintos problemas del libro. En primer lugar al teólogo y académico Olegario González de Cardedal, de la Universidad Pontificia de Salamanca, con quien hablé de «La Iglesia en España» cuando era un mero proyecto que él enriqueció con sus sugerencias. Otros interlocutores de primera hora han sido tres historiadores del Derecho: el jesuita P. Gonzalo Martínez Díez, con quien comparto el milagro de haber recorrido durante medio siglo, juntos y siempre en paz, el proceloso camino universitario; y otros dos profesores con los que el autor de este prólogo tiene una relación más que especial: el académico Feliciano Barrios, Secretario de la Real Academia de la Historia, y el también académico, de Jurisprudencia y Legislación, Juan Carlos Domínguez Nafría, Rector de la Universidad CEU-San Pablo. En la difícil tarea de la selección de temas y colaboradores, y en la resolución de otros problemas, recordaré en fin la ayuda del canonista Juan Fornés, de la Universidad de Navarra, y, muy especialmente, la del historiador de la Iglesia y también canonista, profesor Alberto de la Hera, de la Universidad Complutense, amigo desde los viejos tiempos de la Universidad

de Bonn y de las correrías estivales por la Selva Negra, rememoradas tantas veces mientras hablábamos de este libro.

Concluyo con una advertencia que no debiera ser necesaria. La Iglesia es, por su propia naturaleza, ecuménica y universal. Por ello, cuando estas páginas tratan exclusivamente de los avatares de la Iglesia española y de los problemas del catolicismo hispano, o conceden preferente atención a instituciones religiosas o personas nacidas aquí, es por lógica coherencia con el título mismo de una obra que se limita a *La Iglesia en España*, y no por cualquiera de los aldeanismos hoy en boga. La historia de la Iglesia en España es desde luego la historia de una parte de la Iglesia; bien es cierto que, como apreciará el lector, una parte egregia y principal.

43. SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS*

Los organizadores del Homenaje académico al profesor Andrés Ollero han marcado unos temas principales a los que deben ajustarse quienes, pluma en mano, quieran felicitar al ilustre colega y cumplir de paso el mandato paulino de sumarse a la alegría de todos *(gaudere cum gaudentibus).* No son ciertamente esos temas muy propicios para los historiadores del Derecho y de las instituciones, que andamos lejos de cualquier género de elucubración filosófica, pero un rincón del temario, donde aparece el cartel de «Derechos humanos», me permite estar aquí y recordar y matizar algo que dije en cierta ocasión sobre esos derechos humanos, su pasado y su presente. Lo traigo en homenaje a un amigo y a un profesional del Derecho que durante tiempo me hizo partícipe de su ilusión por arribar al Tribunal Constitucional, lo que se ha cumplido ya por suerte para él y, sobre todo, para el Tribunal.

* * *

Pese a la identidad esencial del hombre en el transcurso del tiempo, priman en el horizonte histórico de cada época valores e ideales bien distintos, mientras el ser humano adecúa su sentir a principios diferentes que en cada momento parecen gravitar como únicos en el cénit del hogar universal. Hay así épocas de inquietud y desasosiego, y otras de autocomplacencia; épocas de lucha y belicosidad, y otras de pacifismo bonancible; épocas en que la Humanidad se acerca más a Dios y otras en que se aleja; épocas, en fin, en que el hombre siente el apremio de la solidaridad y defiende los valores colectivos, y otras en que se enroca en sí mismo, reniega de lo que cree gregario, y proclama a diestro y siniestro su individualidad y autonomía.

---

* Publicado en *Una Filosofía del Derecho en acción. Homenaje al profesor Andrés Ollero* (Coordinadores: Cristina Hermida y José Antonio Santos), Congreso de los Diputados, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2015, 1045-1050.

Semejante diagnóstico resulta también aplicable a la evolución del sistema jurídico, trenzado en la dialéctica entre los derechos de la colectividad como tal, de la sociedad y el Estado, y los derechos del individuo. O, quizás más precisamente, entre los derechos del hombre en cuanto miembro de una familia, clan, tribu o Estado, y aquellos otros que le son debidos en estricta soledad, en función de su genuina condición y naturaleza, y que, según creemos, preceden y condicionan a los anteriores. En suma, que bien sea por la primacía adjudicada en algunas épocas a los que se tenían por dogmas religiosos o políticos, lo que conllevó la supeditación a ellos de los derechos del individuo, o bien porque éstos fueran precariamente expresados en el seno de sociedades estamentales u organizaciones políticas de corte absoluto, el caso es que el panorama del alumbramiento de los derechos humanos resulta para el observador de hoy un panorama azorante y confuso.

Dos cosas, con todo, parecen claras. En primer lugar, el interés universal de nuestro tiempo por esos derechos humanos, alegados sobre la entera faz de la tierra tanto por los que los defienden como por los que los conculcan. Resulta así que estos tan traídos y llevados *derechos humanos*, como también la tan traída y llevada *democracia*, se han convertido en bienes mostrencos que todo el mundo se adjudica y todo el mundo proclama defender, tanto sus egregios y efectivos defensores como aquellos *outsiders* que parlotean sobre una libertad a la que instrumentalizan y degradan. Los derechos humanos constituyen así hoy un lugar común en el vocabulario de declaraciones religiosas o políticas, o en cualquier manifestación de la vida social. Y parece claro también, en segundo lugar, que ese universo de los derechos humanos es, como el mismo universo físico, un mundo en permanente expansión, con un pasado que hay que desentrañar y un futuro en el que se reconocen y reconocerán nuevos derechos que algunos se atreven ya a predecir y enumerar, y cuyo denominador común no es otro que la dignidad humana.

La importancia y el reconocimiento de los derechos humanos, perceptibles en tantas manifestaciones de la vida social, se ha convertido así en nuestro tiempo en un tema poliédrico, que en la Europa del siglo XXI vierte fundamentalmente a media docena de campos: la Historia del Derecho, que debe explicar su génesis; la Filosofía del Derecho, su naturaleza; el Derecho Constitucional, su reconocimiento en las Constituciones y, en consecuencia, su supremo rango; y los Derechos Internacional y Comunitario que dan cuenta de su tutela en los organismos internacionales y en los de la Unión Europea. Por lo demás, la capilaridad de muchas cuestiones, que asoman por diferentes campos científicos, permite formularse multitud de preguntas: ¿qué son exactamente esos derechos humanos y cuál su naturaleza?; ¿cuáles son ellos en concreto y cómo pueden y deben ser catalogados?; ¿existen grupos homogéneos de derechos humanos producto de distintos modelos cronológicos o políticos del Estado?; ¿cuándo nacen esos

derechos humanos?; ¿existieron ya de alguna forma en el Antiguo Régimen?; ¿se puede hablar de ellos, al menos como precedentes, en el mundo estamental de la Edad Media o en el absolutismo monárquico del Estado moderno?; ¿son esos derechos humanos los mismos derechos fundamentales recogidos en las Constituciones, con lo que habrá que negar su existencia antes de aparecer las Constituciones mismas?; ¿es necesario que los derechos humanos, para ser tales, puedan ser invocados ante tribunales? He aquí una gavilla de preguntas que desafían el juicio del especialista, pero también el del hombre de la calle. Sobre esos derechos humanos cabría hacer, en fin, un par de acotaciones personales referidas a un sector antiguo de nuestro arco cronológico, el mundo medieval, y al más moderno y próximo de la Unión Europea.

I. EDAD MEDIA Y DERECHOS HUMANOS

No ando yo muy de acuerdo con algunos colegas politólogos, y también con sus epígonos no politólogos, en circunscribir los derechos humanos al mundo constitucional y hacer fu, como el gato, a los siglos que pasaron antes. Pues sabido es que cualquier gran manifestación cultural o concerniente al ser del hombre se da en todo tiempo de una forma u otra, más precaria o acabada. y eso que es valido para la pintura, literatura, arquitectura o música, lo es también para el Derecho. Y si los *derechos humanos* son los inherentes a la persona, y el hombre de la gleba o el remero de galeras era portador en su tribulación de tan egregio depósito moral, no parece razonable la ligereza de echar al desván los diecisiete siglos anteriores al XVIII (con sus Declaraciones) o los dieciocho anteriores al XIX (con sus Constituciones). Los *derechos humanos* han sido reconocidos o negados históricamente de muchas maneras y no sólo *sub specie* de Declaraciones y Constituciones. Por ello reclamo, yo que no soy medievalista, una mayor atención a lo medieval y al mundo antiguo, tal como lo hizo un sector bastante poco conocido u olvidado de la historiografía alemana de los años treinta.

Recuerdo así que un autor como Von Keller apuntó a los derechos personales y de la propiedad, reconocidos en la Europa medieval, como auténticos precedentes de las posteriores Declaraciones de Derechos, señalando que «el principio (de los derechos de libertad) lo constituyen... los privilegios de los colonos españoles» (*Freiheitsgarantien für Person und Eigentum im Mittelalter. Eine Studie zur Vorgeschichte moderner Verfassungsgrundrechte*, Heidelberg, 1933). A su vez, Eugen Wohlhaupter, profesor y *Privatdozent* de la Universidad de Munich, glosando el trabajo de Keller antes de que éste fuera publicado, manifiesta su creencia de que los derechos fundamentales «constituyen especialmente una parte de aquella valiosa herencia que dejaron en España las culturas jurídicas germánica y visigótica» (*La importancia de España en la historia de los Derechos fundamentales*, Madrid, 1930). Por lo demás, y como el propio Wohlhaupter recuerda,

Otto von Gierke a mediados del siglo XIX y Fritz Kern a principios del XX, habían insistido en ese sistema de garantías jurídicas propias del ordenamiento medieval. Gierke en su obra fundamental, *Das deutsche Genossenschaftsrecht* (Berlín, 1868), en la que analiza el régimen político de aquellos siglos, basado en los principios de soberanía y asociación. Kern en otro libro famoso sobre el legitimismo y el derecho de resistencia *(Gottesgnadentum und Widerstandsrecht im früheren Mittelalter,* Leipzig, 1914), en el que glosa la primacía del Derecho en la alta Edad Media. A partir de ahí se han rastreado incontables manifestaciones de derechos básicos reconocidos; de garantías penales y procesales; de libertades como la de domicilio o de asociación, o de una especie de régimen contractual entre rey y pueblo que, entre otras cosas, haría ver a las cartas pueblas como contratos agrarios colectivos. «No puede negarse que nuestra investigación -afirmó Wohlhaupter- ha despojado a la *Magna Charta* inglesa que se había considerado hasta ahora, con su continuación casi directa en el acta de *Habeas Corpus* y en el *Bill of Right* como aparición más o menos única en la historia de las constituciones europeas, algo de su singularidad. Hemos visto que la *Magna Charta* ha nacido en un ambiente que estaba lleno de ideas semejantes...» (pág. 27).

II. PARLAMENTO EUROPEO

Llamada de atención, pues, en favor de la muy lejana Edad Media, en una hora en que se la desconoce y margina, y recuerdo de esos trabajos fundamentales que no han tenido prosecución adecuada en nuestro tiempo. Y otra llamada de atención, ésta, referida a la muy próxima Unión Europea a propósito de las indagaciones sobre su tutela de los derechos humanos. Y ello para subrayar la atención sobre el tratamiento de los derechos humanos en el Parlamento Europeo y el examen de conciencia que el propio Parlamento ha venido haciendo cada año sobre el respeto de los derechos humanos en el seno de la misma Comunidad. Es decir, que si las ayudas y promoción de países terceros, debatidos en el Parlamento Europeo principalmente en el seno de la Asamblea ACP (países de África, Caribe y Pacífico), se condicionan teóricamente a la existencia de regímenes democráticos y al respeto de los derechos humanos en los países en cuestión, este mismo respeto debía exigírselo la Unión Europea a sí misma.

La *Declaración de los derechos y libertades fundamentales del Parlamento Europeo* constituye, a efectos de su tutela de los derechos humanos, el principal texto de referencia de la asamblea. La *Declaración* consta de 24 artículos y unas disposiciones finales. Aquéllos se refieren a la dignidad humana (art. 1), derecho a la vida (art. 2), igualdad ante la ley (art. 3), libertad de pensamiento (art. 4), libertad de información y opinión (art. 5), tutela de la vida privada (art. 6), protección de la familia (art. 7), libertad de circulación (art. 8), derecho de propiedad (art. 9), libertad de reunión (art. 10), libertad de asociación (art. 11), libre elección

de trabajo (art. 12), condiciones laborales adecuadas (art. 13), derechos sociales colectivos (art. 14), protección social (art. 15), derecho a la educación y libertad de enseñanza (art. 16), democracia política (art. 17), derecho de acceso a la información (art. 18), derecho a la administración de justicia (art. 19), excepción de cosa juzgada (art. 20), irretroactividad de las leyes penales (art. 21), abolición de la pena de muerte (art. 22), derecho de petición al PE (art. 23) y derecho de protección del medio ambiente (art. 24).

Ahora bien, el problema no consiste en enumerar y declarar ciertos derechos, sino en hacerlos políticamente vinculantes y establecer el oportuno mecanismo de control. Resulta así que para que esa tutela sea efectiva se planteó la Unión Europea una disyuntiva: o bien adherirse a la *Convención Europea para la salvaguardia de los derechos humanos y las libertades fundamentales*, del Consejo de Europa, con el consiguiente reajuste institucional de los dos Tribunales (el TJCE, de Justicia de las Comunidades Europeas, y el TEDH, Europeo de los Derechos Humanos), o bien la creación de un instrumento propio de protección, con el reconocimiento político de la *Declaración* del Parlamento Europeo y la posibilidad de recurso en estas materias al TJCE, lo que requeriría una modificación de los tratados.

Respecto a la protección de los derechos humanos fuera del ámbito comunitario, el Parlamento Europeo ha venido pronunciándose a través de peticiones y preguntas, teniendo en cuenta de hecho el Informe anual de la Comisión de Asuntos Exteriores, los informes presentados por los Estados a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, los informes de esa Comisión sobre los derechos fundamentales en el mundo, e incluso otros informes de organismos supranacionales como Amnistía Internacional.

Procede, pues, al estudiar la tutela de los derechos humanos en la Unión Europea que los estudiosos tomen en consideración cuanto el Parlamento Europeo hace y ha hecho, bien sea respecto a países extracomunitarios como también, según advertí, respecto a los de la propia Unión. En este sentido es básico el *Informe Anual sobre el respeto de los derechos del hombre en el seno de la Comunidad Europea*, que preparó durante años la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores, con los correspondientes *Informes de Opinión* de otras Comisiones. Y hay que decir que ese *Informe Anual* ha venido resultando sumamente espinoso y conflictivo, tanto por la dificultad de toda autocrítica, y de que los países de la vieja Europa reconozcan la transgresión de los derechos humanos en su propia casa, como por el problema, ya mencionado, de la inexistencia durante mucho tiempo de un texto vinculante que explicite cuáles son en concreto los derechos humanos que el Parlamento ha de proteger.

En tal sentido, quien esto escribe actuó repetidas veces como *rapporteur* de la Comisión de Cultura y Educación en el Parlamento Europeo, preparando el *Informe de Opinión* al *Informe Anual* de la Comisión de Libertades Públicas.

Concluiré así con unas referencias a lo que allí dije por ejemplo en 1992, con ocasión del *Informe Anual* del que fue ponente el eurodiputado De Gucht, y en 1993 cuando el ponente del *Informe Anual* fue el eurodiputado Newman. En una y otra intervención subyace la crítica a la discrecionalidad de elegir tales o cuales derechos para denunciar su incumplimiento, sin atenerse a un texto comprehensivo y uniforme.

De esta suerte, respecto al Informe Newman, manifesté lo siguiente:

> «No puede quedar al arbitrio del *rapporteur* evaluar el cumplimiento de unos determinados derechos, con olvido de otros... En su invocación a los textos declarativos de los derechos humanos se mezclan las referencias a la CEDH con otras relativas a la *Declaración* del PE. Creemos hubiera sido preferible adoptar un único texto base, el cual, en un Informe hecho en el seno del Parlamento, debiera ser lógicamente la *Declaración.* Resulta loable la atención particularizada a los problemas de antisemitismo, racismo, xenofobia y discriminación de minorías étnicas... Resulta confuso, por abigarrado y heterogéneo incluir en mismo epígrafe cuestiones tan distintas como la *pobreza, esclavitud, derechos económicos, sociales y culturales.* Es confuso, además, utilizar el término *esclavitud,* que tiene unos perfiles jurídicos muy precisos, para denunciar posibles formas de explotación de las personas en el ámbito laboral, u otras situaciones de desprotección social... Los derechos educativos y culturales, que prioritariamente preocupan a esta Comisión, resultan muy insuficientemente tratados...(doc. PE 206.662 def.).»

Y con ocasión del Informe De Gucht, en términos más generales dije:

> «Señor Presidente, el cumplimiento y respeto de los derechos humanos constituye la mejor prueba de salud democrática, y es muy plausible que este Parlamento, a menudo ocupado por los excesos que se cometen fuera de las fronteras de la Comunidad, vuelva los ojos hacia adentro y examine el respeto a esos derechos en el seno de los Estados miembros. Una tarea de tamaña dignidad e importancia no puede realizarse, sin embargo, de forma anecdótica y asistemática. Si el ponente ha de elaborar un informe anual sobre el respeto de los derechos humanos en el seno de la Comunidad, lo primero que procede es tener delante un catálogo de esos derechos y contrastar todos sus postulados teóricos con el cumplimiento efectivo de los mismos. De no hacerse así —y no se ha hecho así– el riesgo que se corre es el de denunciar unos abusos parciales, o los más llamativos en determinados aspectos, olvidando por completo otros. No puede quedar al arbitrio del ponente la apreciación de ocuparse del cumplimiento de unos derechos y no de otros. El ponente debiera haberse acogido a un catálogo –el Convenio europeo de derechos humanos– o quizás –y es lo que parece más lógico– a la propia Declaración del Parlamento Europeo, que en sus 24 artículos recoge todo el espectro de esos derechos, desde aquellos que se refieren a la base misma de la dignidad humana hasta los relativos a la protección del medio ambiente.»

En resumen, decir que sería deseable que los estudios sobre el respeto y tutela de los derechos humanos en la Europa comunitaria no se acotaran a lo que dicen o no dicen los tratados, sino que se prolonguen a las manifestaciones y diatribas de su órgano más genuinamente democrático, el Parlamento, tanto respecto a los países de fuera como a los propios de la Unión. Sólo así se logrará una visión comprehensiva y profunda de tan fundamental problema en la Unión Europea.

* * *

Pasado y presente, en fin, de unos mismos derechos. Reconocimiento al pasado, donde esos derechos fundamentales, aunque sea de forma precaria, y unos más y otros menos, se encuentran incoados e incluso reconocidos en fueros y cartas pueblas, en cuadernos de Cortes y en otros textos, desmintiendo así a cierta beatería constitucionalista que cree que el mundo echó a andar con las Constituciones. La historia del Derecho español, por ejemplo, todavía aguarda a quien estudie a fondo la aparición, génesis y formulación explícita de esos derechos humanos desde los celtíberos al ciudadano del siglo XXI. Y toque de atención al futuro, porque la proliferación de las llamadas por los estudiosos *generaciones de derechos* (de momento, tres o cuatro), con el reconocimiento de más y más derechos que se tienen por fundamentales, llevará inexorablemente consigo el desdibujamiento de esos derechos humanos básicos, de los derechos verdaderamente fundamentales. Porque parece claro que lo fundamental es y debe ser, por principio, un bien escaso y un concepto restringido.

44. ESCRIBANOS Y SECRETARIOS EN LOS PRELIMINARES DE LA EDICIÓN DEL QUIJOTE*

I. INTRODUCCIÓN

Al abrir el Quijote, tras el título de la obra y la indicación de Parte Primera, el primer nombre con que encuentra el lector es el de Juan Gallo de Andrada, «escribano de cámara del Rey nuestro señor, de los que residen en el su Consejo», el cual da fe de la tasación que el Consejo ha hecho de los ochenta y tres pliegos de esa primera parte de la obra. A continuación, el licenciado Francisco Murcia de Llana, del «Colegio de la Madre de Dios, de los Teólogos de la Universidad de Alcalá», firma el *Testimonio de las erratas* que garantiza la correspondencia del libro con el original[1]. Finalmente, la cédula que da Felipe III el 26 de septiembre de 1604, otorgando la licencia para imprimir, va refrendada por el secretario Juan de Amezqueta, que habría sido presumiblemente quien la redactó. Esto

---

* Publicado en el *Anuario de Historia del Derecho Español,* LXXV (2005), 67-84.

[1] Francisco Murcia de la Llana, hijo de Martín de Murcia y de María Duro de la Llana, nació en Pliego (Murcia), contrajo matrimonio con doña Clara de Ribas, fue médico y profesor de filosofía en Alcalá, y murió en 1639. En su *Bibliotheca Nova,* Nicolás Antonio se refiere a él como «professor Complutensis philosophiae atque in Collegio Theologorum sodalis edidit partim vernacule partim latine cursum ut vocant Artium integrum scilicet». Estudió y divulgó las obras de Aristóteles, o entró el mismo en cuestiones filosóficas *(Selecta circa universam Aristotelis Dialecticam...,* Alcalá, 1606; *Circa VIII libros Physicorum...,* Alcalá, 1606; *Circa libros de Anima..., 1609; Circa libros Aristotelis de Coelo, 1609; Circa libros de generatione et corruptione. Quaestiones methapysicae ex variis locis operum P. Gabrielis Vazquez,* Madrid, 1615 *Compendio de los meteoros,* Madrid, 1615; *De Rethorica,* Madrid, 1619; tradujo las *Sumulas del Doctor Villalpando* (Madrid, 1615) o compuso obras de otro signo como las *Canciones lúgubres a la muerte de D. Christoval de Oñate,* Madrid, 1622.

por lo que concierne a la Primera Parte, publicada en 1605 y dedicada al Duque de Bejar[2].

La Segunda Parte, dedicada a su vez en 1615 a don Pedro Fernández de Castro, Conde de Lemos, que había sido gentilhombre de Cámara y presidente del Consejo de Indias[3],

---

En el Archivo Histórico de Protocolos de Madrid (AHPM) hay abundantes testimonios de la trayectoria y actividad profesional de Murcia de la Llana. Así en el testamento que otorga el 10 de noviembre de 1639 (protocolo 6119, folios 250-255), tras explicar su orígen familiar y geográfico, se declara «vezino de esta villa de Madrid, médico y corrector general de libros por Su Magd.»; declara haber servido el oficio más de treinta años y manifiesta su deseo de ser enterrado en la Iglesia de Santa María, donde ya está sepultada su esposa. Asimismo hace constar que ha solicitado y obtenido transmitir el oficio a su hijo: «Yten declaro que yo tengo el officio de corrector general de libros por merced de Su Magd., de que ansí mesmo me la a echo de darme licencia y facultad para que yo pueda nombrar para después de mis días uno de mis hijos para el servicio del, y que se le aya de despachar el título según y como le e gozado».

Su tarea como corrector de muy diversas obras, antes y después de la publicación del Quijote, puede seguirse en la *Bibliografía madrileña o descripción de las obras impresas en Madrid,* de Cristóbal Pérez Pastor. Lo relativo a 1604 y a 1615, años en que firma la fe de erratas de las dos partes de la novela, se encuentra en la parte segunda de esa *Bibliografía,* Analecta Ediciones, Pamplona, 2000.

[2] Alfonso Diego López de Zúñiga y Sotomayor, séptimo Duque de Bejar, descendiente de la casa real de Navarra y caballero de la Orden del Toisón de Oro, heredó a su padre Francisco López de Zúñiga y Sotomayor en 1601 y murió en 1619. Pedro de Espinosa le dedicó la *Primera Parte de las Flores de Poetas ilustres de España,* aparecida en Valladolid en 1605, en la que figura un soneto del contador Juan López del Valle «a la grandeza del Duque de Bejar». Cristobal de Mesa, por su parte, le dedicó en 1611 sus *Rimas,* y en 1618 su versión de *Las Églogas y Geórgicas* de Virgilio. También en la Segunda Parte de las *Rimas* de Lope de Vega hay versos dedicados al Duque en el soneto 131. Góngora, en fin, le ofrece admirativamente –¡Oh Duque esclarecido!– sus *Soledades,* con una dedicatoria que comienza así: «Pasos de un peregrino son errante/ cuantos me dictó versos dulce musa/ en soledad confusa/ perdidos unos, otros inspirados».

Los autores han solido presumir una falta de correspondencia del Duque hacia la gentileza y obsequio de Cervantes, por lo que éste ya no volvería a dedicarle ni la Segunda Parte del Quijote ni ninguna otra obra. Pero como se hace notar en la edición de Rodolfo Schevill y Adolfo Bonilla, que recoge esos datos sobre Bejar, el que Cervantes no volviera a citarle o dedicarle algo tampoco resulta concluyente de por sí, pues ni constan las desavenencias que se presumen ni tal conducta fue excepcional, habida cuenta de que lo mismo sucedió antes con Ascanio Colona, a quien Cervantes dedicó la Galatea –Al Ilustrísimo señor Ascanio Colona, abad de Santa Sofía–, sin que luego volviera a ocuparse de él.

[3] El Conde de Lemos fue Presidente del Consejo de Indias entre 6 de abril de 1603 y 4 de diciembre de 1609 (ver su título en Archivo General de Simancas –AGS–, Quitaciones de Corte, leg. 36, folios 645-646. También E. Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias,* 2 vols., Sevilla 1935-1947, reimpr. 1975; en I, 352). Sustituyó a Paulo de Laguna, que pasó a ser obispo de Córdoba, y fue sustituido a su vez por Juan de Acuña, que antes había desempeñado la presidencia del Consejo de Hacienda.

Del proceso de nombramiento de Lemos como Presidente de Indias, da testimonio el cronista Luis Cabrera de Córdoba en las siguientes noticias de sus *Relaciones de las cosas sucedidas en la Corte de España desde 1599 hasta 1614* (Madrid, 1857):

Valladolid, 9-II-1602: «Hase inviado el título de visorey de Nápoles a don Francisco de Castro, a quien el Conde de Lemos, su padre, dejó nombrado para su lugar teniente, y dicen que a su hermano el conde de Lemos (quien se creyó fuera de aquel cargo) le hacen presidente de Indias, y al

y entonces era Virrey de Nápoles[4], se inicia con otro nombre, Hernando de Vallejo, escribano de Cámara, que da fe también –como antes Gallo de Andrada– de la tasación hecha. La nueva *Fe de erratas* y la concordancia con el original está firmada por el mismo licenciado Francisco Murcia de la Llana[5]. Siguen luego tres Aprobaciones de los señores del Consejo: una escueta que firma el doctor Gutierre de Cetina; otra menos formularia y más amplia del maestro José de Valdivielso, que entra a hacer algunas valoraciones de la obra, y una tercera extensa, del licenciado Márquez Torres, pródiga en elogios y que se hace ya eco del

---

que lo es darán una iglesia; aunque a otros paresce que fuera muy a propósito para presidente de Hacienda, por haberlo sido otra vez y dado muy buena cuenta de ello» (p. 133).

Valladolid 23-III-1602: «Entiéndese que proveen al licenciado Laguna por presidente del Consejo de Hacienda, y la presidencia que él deja de Indias, se da al conde de Lemos» (p. 139).

Valladolid 20-IV-1602: «También se tiene entendido que mudarán al presidente de Indias proveyéndole para la iglesia de Osma, y que en su lugar entrará el conde de Lemos; el cual agora va sirviendo a S. M. en esta jornada hasta dejarlo en Aranjuez, de donde pasará a Denia a esperar a la Condesa su madre, cuando llegue de Nápoles, para acompañarla hasta esta Corte, y que entonces se publicará este cargo de presidente de Indias para él» (p. 140).

Valladolid 25-I-1603: «Dicen que se da el obispado de Segovia que vale 25.000 ducados de renta, al Licenciado Laguna, presidente del Consejo de Indias, y que esta plaza está ya proveida en el conde de Lemos» (p. 166).

Valladolid 19-IV-1603: «El obispado de Córdoba se ha proveido en el licenciado Laguna, que era presidente del Consejo de Indias, y el conde de Lemos tomó la posesión de la presidencia a los 9 de este mes».

[4] Ver nota en su título de presidente de Indias (folio 645). También R. Pérez-Bustamante, *El gobierno del Imperio español*, Madrid, 2000, 429.

[5] Junto al puro ejercicio de corrector de libros, al que antes nos referimos (nota 1), Murcia de la Llana desarrolló en los años siguientes a la publicación de la segunda parte del Quijote una profusa y complementaria actividad profesional y mercantil, en la que a menudo figura su mujer. Así, entre los documentos de AHPM cabe espigar algunos registros que figuran anotados en los cinco tomos del catálogo no impreso *(Cuadernos de Alejandro Martín)* de dicho archivo. Por ejemplo, los siguientes:

Año 1616. «Francisco Murcia de la Llana (el Licenciado), médico y Doña Clara de Rivas, su mujer. Obligación por compra de telas y cordones de oro y plata. 6 de junio» (protocolo 4050, folios 211-236; *Cuadernos*, IV, 45).

Año 1617. «Obligación para la condesa de Puñonrrostro dada por Francisco Murcia de la Llana y su mujer Doña Clara de Rivas. 16 de abril» (protocolo 3690; *Cuadernos*, II, 316 v.º).

Año 1620. «Poder de Alonso López de Haro, cronista de S. M. y Doña Brianda de Guzmán, al licenciado Murcia de la Llana, corrector de libros del Rey para que pueda hacer conciertos y transacciones con qualesquier personas en razón de la impresión "que al presente estoy haciendo de los títulos de España". 16 junio» (protocolo 4234; *Cuadernos*, II, 6 v.º).

Año 1622. «El licenciado Francisco Murcia de la Llana, corrector de libros por Su Magd. y su esposa Clara de Rivas. Obligación al Monasterio del Paular por compra de unas resmas de papel. 12 de febrero» (protocolo 2474, folio 158; *Cuadernos*, II, 341 v.º). «Obligación del licenciado Francisco Murcia de la Llana, corrector de libros, y Doña Clara de Rivas, su mujer. 15 de febrero» (protocolo 2325; *Cuadernos*, III, 242). «Carta de pago por cobro de un sueldo como corrector de libros del Licenciado Francisco Murcia de la Llana» (protocolo 2030; *Cuadernos*, III, 36).

Año 1623. «El licenciado Francisco Murcia de la Llana, corrector de libros por S. M., cobró cinco mil quinientos reales por quenta de 13.000 reales de el Consejo de Indias» (protocolo 2331; *Cuadernos*, IV, 51).

reconocimiento internacional logrado por la primera parte de la obra[6]. El exordio administrativo finaliza con otra cédula de Felipe III, otorgando la licencia para imprimir, suscrita y refrendada por otro secretario, esta vez Pedro de Contreras.

Juan Gallo de Andrada, pues, es el primer nombre de personaje real que aparece en el Quijote. A él, un escribano relativamente desconocido que formaba parte del staff administrativo de los Consejos, le cupo en suerte dar fe de la tasación de aquellos ochenta y tres pliegos que habrían de llevarle en letra impresa por todos los países y todos los tiempos. Gallo de Andrada y los demás –escribanos, secretarios y otros burócratas– que durante años de trabajo vieron y dictaminaron tantos farragosos manuscritos de arbitristas, tantos pleitos de la turba de pleiteantes que asediaban la Corte, tantos memoriales al rey anodinos y desatendidos, y tantas obras u obritas que luego cayeron en irremisible olvido, habrían de tener la mágica suerte de encontrarse un día en su mesa de trabajo, entre el aluvión de papeles, tasaciones y licencias cualesquiera, con lo que había escrito un tal Miguel de Cervantes sobre las aventuras de cierto hidalgo manchego.

¡Misterios del proceloso mundo burocrático!. Pero volvamos ahora a esos personajes, que lo son por figurar donde figuran, para rescatar algunos detalles de su trayectoria administrativa. Y volvamos en concreto a los dos escribanos –Gallo de Andrada y Hernando de Vallejo– que encabezaron con sus respectivos certificados de tasación la primera y la segunda parte de la obra, y a los dos secretarios –Amézqueta y Contreras–, que refrendaron las cédulas reales de 1604 y 1615 autorizando la impresión.

II. LA APROBACIÓN DE LA PRIMERA PARTE

A) El escribano Juan Gallo de Andrada

1. *La saga familiar*

La primera parte de El Ingenioso Hidalgo Don Quixote de la Mancha, cuya impresión debió concluirse a fines de 1604, aparece en Madrid en 1605 editado por Juan de la Cuesta, yerno al parecer de la propietaria de la imprenta, María Rodríguez de Rivalde, y regente de ella[7]. La tarea de Juan de la Cuesta[8], a su vez,

[6] Jean Canavaggio, «El licenciado Márquez Torres y su Aprobación a la Segunda Parte del Quijote: las lecturas cervantinas de unos caballeros franceses», en *Studies in honor of Bruce W. Wardroper*, Newark, 1989, 33-39.

[7] *Vid.* Jaime Moll en la edición del Quijote del Instituto Cervantes, dirigida por Francisco Rico, 2 vols., 2005; en II, 9.

[8] En el Archivo Histórico de Protocolos de Madrid (AHPM) hemos visto varios testimonios de la actividad de este Juan de la Cuesta. Así, en el mismo año de la edición del Quijote, figura un registro de 13-IX-1605, por el que Juan de la Cuesta, impresor de libros, y su mujer María de

hubo de ser precedida o coincidir con los trámites burocráticos –tasaciones, permisos, cédulas, etc.– exigidos para la edición, que aparecen fechados a fines de 1604 en Valladolid, donde la Corte se había trasladado tres años antes[9]. En 1604 habían tenido lugar Cortes en Valencia, de las que regresó el rey el mes de mayo para acudir a Valladolid, mientras en Madrid tenían lugar ese mismo año algunos acontecimientos religiosos y el incendio del Palacio del Pardo, que reseña León Pinelo[10]. En el año siguiente, 1605, el de la aparición del Quijote, nació en Valladolid el futuro Felipe IV.

Del panorama de los Consejos en el Valladolid de entonces dan fe dos Relaciones complementarias. La una se conserva en el Archivo de la Casa y Corte de Viena[11], y en ella se detallan los componentes del Consejo Real, que entonces presidía el Conde de Miranda, figurando entre sus componentes once relatores, y entre ellos «Gallo» y «Vallejo», nombres que debían corresponder a Juan Gallo de Andrada y a Hernando de Vallejo, firmantes, como hemos dicho, de la *Tasa* en la edición de la primera y segunda parte del Quijote. Respecto a esos relatores hay que decir que tal oficio no fue al parecer de desempeño exclusivo, sino que de ordinario se acumuló a otras tareas en el Consejo[12].

Otra descripción de los componentes del Consejo Real correspondiente a 1603 se encuentra en la *British Library*, formando parte de la *Relación de los Consejos que Su Magestad tiene en su corte de ordinario, y de que se sirve siempre*[13]. Aquí, además de los oidores, constan seis secretarios y cinco relatores.

Quiñones, compran varias resmas de papel al Monasterio de El Paular (ver en el catálogo no impreso, *Cuadernos de Alejandro Martín*, tomo V, p. 118).

La actividad y empresa familiar de Juan de la Cuesta debió prolongarse varios años. Todavía en 1627, el 7 de junio, figura en el mismo archivo (protocolo 5362), un documento por el que «María de Quiñones, impresora de libros, vecina de Madrid, en sus casas de la calle de Atocha, mujer de Juan de la Cuesta, ausente, concierta con Fray Jerónimo de la Encarnación, provincial de la Orden del Carmen Descalzo, la impresión del libro titulado *Disputaciones...* Por no saber firmar la contratante, firmó como testigo por ella Jerónimo de Salazar y otros testigos» *(Cuadernos*, I, 335 v.º; protocolo 5362).

[9] Sobre ello, J. A. Escudero, «El traslado de la Corte a Valladolid», pub. en los *Estudios Jurídicos en homenaje al Profesor Aurelio Menéndez*, Madrid, 1996, tomo IV, 4161-4179, y reedit. en *Administración y Estado en la España Moderna*, Junta de Castilla y León, 2.ª ed., 2002, 255-273.

[10] *Anales de Madrid de León Pinelo. Reinado de Felipe III. Años 1598 a 1621.* Edic. y estudio crítico del manuscrito número 1255 de la Biblioteca Nacional, Madrid, 1931, 65-67. Los acontecimientos religiosos fueron las revelaciones de la monja Sor María de la Cruz y la muerte del Hermano fray Francisco de Alcalá.

[11] Me ocupé de ella y publiqué su texto en mi trabajo «La Corte de España en Valladolid: los Consejos de la Monarquía a principios del siglo xvii», en *Administración y Estado en la España Moderna*, 483-511.

[12] S. De Dios, *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, 329.

[13] Sloane 3610, folios 8 y ss. La parte relativa al Consejo Real, en folio 9.

Centrándonos en la figura de Juan Gallo de Andrada, procede recordar que el eminente cervantista Astrana Marín, en base a algunos documentos del Archivo de Protocolos de Madrid[14], dio noticia de las «Capitulaciones matrimoniales del licenciado Juan Gallo de Andrada, hijo de Juan Gallo de Andrada, secretario del Consejo Real, y de doña Jerónima Guedeja, su mujer, con doña María de Ibarra, hija de los señores Juan de Ibarra y doña Francisca Santotis, difuntos, vecinos que fueron de Valladolid. Madrid 4 de febrero de 1597». Y dio noticia también del testamento del mismo Juan Gallo de Andrada: «el testamento va fechado en 4 de enero de 1617 y su apertura se verificó el 25 de octubre del mismo año. Falleció en Valladolid».

En resumen, pues, según Astrana, el Juan Gallo de Andrada que efectúa la tasación de la primera parte del Quijote, habría sido hijo de un secretario del Consejo Real, llamado también Juan Gallo de Andrada; se habría casado en Madrid el 4 de febrero de 1597 con doña María de Ibarra, y habría muerto en Valladolid en 1617 (se entiende que más tarde del 4 de enero –que fue cuando hizo testamento– y antes del 25 de octubre –que fue cuando se procedió a la apertura de su última voluntad–). El conjunto de estas afirmaciones ha sido reconocido y aceptado por otros reputados especialistas, y entre ellos por Martín de Riquer[15].

Sin embargo, según vamos a ver, las cosas no debieron ser exactamente así; el panorama es mucho más enrevesado y complejo, y la localización del Juan Gallo de Andrada cervantino resulta problemática por existir otras personas del mismo nombre. Los Gallo de Andrada fueron varios y por de pronto procede adelantar que el Juan Gallo de Andrada que contrae matrimonio en 1597 no fue el que hace testamento y muere en 1617, sino su hijo, falleciendo en esta fecha el padre, del mismo nombre, que había renunciado años atrás al oficio. Nosotros hemos rastreado esa maraña de los Gallo de Andrada, bastante espesa y confusa, en base a los fondos del Archivo General de Simancas y a los del Archivo Histórico de Protocolos de Madrid, contrastando los datos que ofrecen unos y otros documentos.

2. *Planteamiento del problema*

Los Gallo de Andrada fueron una familia de escribanos y secretarios afincados profesionalmente en el Consejo Real y en menesteres burocráticos cortesanos, y relacionados también algunos de ellos –por matrimonios o por oficios–

[14] Luis Astrana Marín, *Vida ejemplar y heroica de Miguel de Cervantes Saavedra. Con mil documentos hasta ahora inéditos y numerosas ilustraciones y grabados de época,* 7 vols., Edit. Reus, 1948; en V, 572.

[15] «De este Juan Gallo de Andrada se sabe que se casó en 1597 y que murió en Valladolid en 1617». Notas a la edición del Quijote de Editorial Planeta, 2004.

con la villa de Simancas. En la Sección de Quitaciones de Corte del Archivo General de Simancas[16], que recoge los títulos y nóminas de funcionarios de la Administración castellana en esta época, nos encontramos con tres Juan Gallo de Andrada (dos escribanos de Cámara y un tercero que será además secretario del rey y archivero de Simancas)[17], junto a otro Gallo de Andrade (Antonio)[18]. Prescindiendo de este último, por la variante del nombre y del apellido, y centrándonos en aquellos tres, hay que decir que el primero de los escribanos Gallo de Andrada (al que para abreviar las referencias llamaremos JGA 1) fue nombrado como tal el 18 de abril de 1534, por renuncia de su padre Antón Gallo[19]. El segundo (JGA 2), hijo del anterior, fue nombrado también «escribano de Cámara de los que residen en el nuestro Consejo», el 20 de enero de 1558, «en lugar y por renunciación que del dicho oficio en vos hizo, Juan Gallo de Andrada, vuestro padre, nuestro escribano de la Cámara de los que residen en el dicho nuestro Consejo»[20]. Y el tercero (JGA 3), fue un personaje en quien su padre había renunciado el oficio de escribano en 1599, que era alcalde del crimen en la Chancillería de Valladolid y sería nombrado luego, el 3 de julio de 1610 secretario del rey y archivero de Simancas[21]. A ese JGA 3 hacen referencia otro documento de Simancas, de 1617, y una serie de registros del Archivo de Protocolos. El documento de Simancas es el título de un tal Martín de Segura, fechado el 4 de noviembre de 1617, para servir por seis años la escribanía de Cámara por no poderlo hacer ese JGA 3. En tal título se afirma que comparece JGA 3 y da fe de que su padre (JGA 2) renunció en él el oficio en 1599: «(JGA 3), alcalde del crimen de la Audiencia y Chancillería que resside en la ciudad de Valladolid (por el cual) nos a sido hecha relazión que Juan Gallo de Andrada, su padre, nuestro scrivano de Cámara que fue de los que ressiden en el nuestro Consejo, por una su petición y renunciación hecha en la villa de Madrid a 13 de jullio del año pasado de 1599 por ante Gerónimo de Gamboa, nuestro scrivano, renunció en él el dicho oficio».

De todos estos Gallo de Andrada (Antón y los tres Juanes), y a efectos de fijar quién es el que da fe de la tasación de la primera edición del Quijote en 1604, procede lógicamente descartar de entrada, por su propio nombre, a Antón. De este Antón Gallo de Andrada sabemos, por el testamento de su nieto JGA 2, que era natural de Quintanilla de Escalada, que había sido nombrado escribano y del

[16] Propiamente, como es sabido, Quitaciones de Corte constituye una subsección de la Sección de Escribanía Mayor de Rentas.

[17] Los expedientes de los tres se encuentran en el legajo 26 de la citada Sección de Quitaciones.

[18] El expediente, en leg. 8, folio 245-271.

[19] Folios 808-816 del citado legajo 26.

[20] Folios 817-828.

[21] El título de archivero figura en folios 831-832, y el de secretario en 833-834, del citado legajo 26.

Consejo por Felipe el Hermoso, y que había contraído matrimonio con una gallega llamada Beatriz de Andrada[22].

A los mismos efectos, debe ser descartado también el primer Juan Gallo de Andrada (JGA 1), escribano de Cámara que contrajo matrimonio con la vecina de Simancas Brígida López[23]. Y ello por dos razones. En primer lugar porque este escribano sirvió su oficio en la primera mitad del siglo XVI y fue reemplazado en él por su hijo en 1558. Y en segundo lugar por su propia cronología personal. Resulta desde luego prácticamente imposible que el Juan Gallo de Andrada nombrado escribano de Cámara en 1534, teniendo entonces por lo menos dieciseis o dieciocho años, sea el que aparece en la Tasa del Quijote de 1604, fecha en la que sería prácticamente nonagenario. Y mucho más imposible todavía si se tiene en cuenta que el mismo Juan Gallo de Andrada sigue firmando otras tasas como escribano en los años siguientes, como por ejemplo en una publicación que hace en 1615 Murcia de la Llana, el *Compendio de los metheoros*[24], cuando, de haber vivido, tendría ya cien años.

En resumen, pues, descartado el primer Juan Gallo de Andrada, nos quedamos a efectos del Quijote con los otros dos Juanes, padre e hijo: el nombrado escribano en 1558 (JGA 2) y el alcalde del crimen de la Chancillería de Valladolid (JGA 3), en quien su padre renunció el oficio de escribano en 1599.

3. *El fedatario de la tasación del Quijote*

El segundo de los Juan Gallo de Andrada fue escribano de Cámara de los que residen en el Consejo y además secretario del rey. Como escribano nos consta el nombramiento de Felipe II, fechado en Valladolid el 20 de enero de 1558 y refrendado por el secretario Juan Vázquez de Molina, haciéndole, como hemos dicho, «escribano de Cámara de los que residen en nuestro Consejo». Según señala su título de escribano, y hemos anticipado, JGA 2 era efectivamente hijo de

---

[22] El testamento de JGA 2 figura en la comparecencia de su hijo –y biznieto de Antón– a la muerte de su padre (AHPM, protocolo 3147, folio 247): «Yo Juan Gallo de Andrada, secretario del Rey Don Phelipe Tercero nuestro señor y su escrivano de Cámara de los que residen en su Consejo Supremo de Justicia, hijo de Juan Gallo de Andrada, escrivano que fue de Cámara en el dicho Consejo y de doña Brígida López, vezina de la villa de Simancas, *y nieto de Antón Gallo, a quien por sus servicios el Señor Rey don Phelipe Primero hiço merced del dicho oficio y le sirvió en el dicho Consejo, natural de Quintanilla de Escalada en el valle de la onor de Sedano, y de doña Veatriz de Andrada, natural de los Puente de Eume en el reyno de Galicia...»* (La cursiva es mía).

[23] Véase la nota anterior.

[24] *Compendio de los metheoros del príncipe de los filósofos griegos y latinos Aristóteles. En los quales se tratan curiosas y varias questiones, autorizada la verdad dellas de santos y graves autores.* Sacadas a la luz por el Licenciado Murcia de la Llana, corrector general de libros de Su Magestad. Dirigidas al señor Jorge de Tobar, del Consejo del Rey Don Felipe III, nuestro Señor y Secretario de su Patrimonio Real. Madrid, 1615, por Juan de la Cuesta.

otro escribano del mismo nombre (JGA 1)[25], y padre del que hemos dado en llamar JGA 3. Que JGA 2, además de escribano, era secretario de Felipe III, lo constata el título que veremos, haciéndose además eco de ello diversos documentos, entre los que cabe mencionar la declaración de un testigo en la apertura de su testamento el 31 de octubre de 1617: «dixo que este testigo se alló presente y vio que el señor Juan Gallo de Andrada, Secretario que fue de su Magestad y escrivano de Cámara, de su real y supremo Consejo, en quatro días del mes de henero próximo passado deste pressente año de mill y seiscientos y diez y ssiete... otorgó testamento»[26]. También asegura que JGA 2 era secretario del rey, su hijo (JGA 3), quien además nos dice en cierta declaración de este mismo año 1617 que su padre estaba casado con doña Jerónima de Guedexa o Guedeja: «hijo legítimo que soi del señor Juan Gallo de Andrade, mi padre, secretario de Su Magd. y de la señora doña Jerónima de Guedexa, su mujer y mi madre que gloria tiene, y subcessor en su cassa y mayorazgo»[27].

Siendo, pues, escribano desde 1558, el 3 de julio de 1610 recibió en Aranda de Duero un doble nombramiento: el de secretario de Felipe III y el de archivero de Simancas[28]. Su título de secretario hace una referencia general, según era uso, a «la suficiencia, abilidad, fidelidad y otras buenas partes y calidades» que concurren en él, y a «lo que nos abeis servido y esperamos nos serbireis». A su vez, el título de archivero se justifica así: «por quanto por muerte de Antonio de Ayala, nuestro secretario y archivero que fue de las nuestras escrituras reales del archivo de la fortaleça de la villa de Simancas, está vaco el dicho oficio de archivero, y conviniendo a nuestro servicio proveerle, teniendo consideración a la suficiencia, abilidad, fidelidad y otras vuenas partes que concurren en vos, Juan Gallo de Andrada, nuestro secretario...», etc.

Por lo que sabemos, siendo JGA 2 secretario del rey y quedando en segundo plano su condición de archivero de las escrituras reales que se custodiaban en Simancas, vivió sus últimos años en Madrid. Así, con ocasión de su muerte se nos cuenta que JGA 2 estaba a principios de 1617 en la capital del reino donde

---

[25] «Don Felipe, etc. Por hazer vien y merced a vos Juan Gallo de Andrada, acatando vuestra suficiencia y avilidad y los servicios que nos aveys hecho y esperamos que nos hareys, nuestra *(merced)* y voluntad es que agora y de aquí adelante y en toda vuestra vida seays nuestro escrivano de Cámara de los que residen en el nuestro Consejo, en lugar y por renunciación que del dicho oficio en vos hizo Juan Gallo de Andrada, vuestro padre, nuestro escrivano de Cámara de los que residen en el dicho nuestro Consejo, por quanto ansí nos lo suplicó (?) y pidió por merced...» (Archivo General de Simancas –AGS–, Quitaciones de Corte, leg. 26, folios 817-822). El secretario Juan Vázquez de Molina actuó como tal hasta poco después, ya que hacia 1562 se retiró a Ubeda (J. A. Escudero, *Felipe II: el rey en el despacho,* Editorial Complutense, 2002, 146-147).

[26] AHPM, protocolo 3147, folio 244.

[27] AHPM, protocolo 317, folio 276.

[28] Como hemos dicho, figuran ambos en AGS, Quitaciones de Corte, leg. 26, folios 831-832 (el de archivero) y 833-834 (el de secretario).

enfermó, otorgando entonces testamento el 4 de enero de 1617[29]. Tendría entonces alrededor de ochenta años[30]. Repuesto momentáneamente de esa enfermedad se trasladó a Valladolid y allí murió en octubre del mismo año 1617. El día 10 de aquel mes todavía no había fallecido, como se deduce de la declaratoria que el hijo hace en Aranda de Duero aquel día –«digo que por Juan de Toledo, dicho señor secretario Juan Gallo, mi padre, estando enfermo y en peligro de muerte, y si Nuestro señor fuese servido de llevarle desta presente vida de la enfermedad que tiene...»[31]–, pero el 19 de octubre ya se había producido el desenlace:

> «El Licenciado don Francisco de Gamboa y Herraso, del Consejo... Sepan que Juan de Frechilla, Procurador desta Real Audiencia, en nombre de el señor alcalde Juan Gallo de Andrada y presentó un testamento cerrado y otorgado por el secretario Juan Gallo de Andrada, que dexa su padre. Y pidió que atento que era muerto y passado desta presente vida y que hera forçoso abrirle para enterrar su cuerpo y cumplir las mandas en él contenidas. Pidió que se recibiesse ynformación de la muerte del dicho secretario Juan Gallo e rezevida se abriesse y publicasse para el dicho efecto»[32].

A tenor de este texto, en el que se da a JGA 2 por muerto pero todavía sin enterrar, cabe suponer que falleció el mismo día 19 o, a lo sumo, un día antes. Todas las instancias para la apertura del testamento las hace su hijo, JGA 3, el alcalde del crimen de la Chancillería de Valladolid. Su padre, en fin, pidió ser enterrado en la capilla de Nuestra Señora de la Encarnación, en la iglesia de San Salvador de la villa de Simancas.

Dicho esto, y pasando ahora al hijo (JGA 3), hay que señalar que éste contrajo matrimonio con doña María Ibarra en 1597, habiéndose firmado dos años antes la escritura de capitulación. En el texto del Archivo de Protocolos, el tercero de los Juan Gallo de Andrada se declara «hijo legítimo de Juan Gallo de Andrada, secretario del Consejo Real de Su Magd. y de doña Gerónima Guedeja, su legítima muger. Digo que abrá poco más de dos años se concertó que yo me desposase como me desposé... con doña María Ibarra, hija legítima de los señores Joan de Ybarra y de doña Francisca Santotis, su legítima muger, ya difuntos, becinos que fueron de la ciudad de Valladolid, y por una escritura de capitulación que cerca del dicho matrimonio se hizo en...primero día del mes de henero del año pasado de mill y quinientos y noventa y cinco». Quiere esto decir, volviendo a la afirmación de Astrana que antes citamos, que quien se casa en 1597 no es quien muere en 1617, aunque el mismo nombre dé pie al equívoco. Se trata de

[29] Véase texto de la nota 22.

[30] Téngase en cuenta que habiendo sido nombrado escribano en 1558, no debió nacer más tarde de 1540 o 1542 (con lo que tendría al ser nombrado escribano 16 o 18 años). Si había nacido en 1540, tendría en 1617, 77 años, y 75 si había nacido en 1542.

[31] AHPM, protocolo 317, folio 276.

[32] Testimonio de ese día en AHPM, protocolo 3147, folio 243.

dos personas: el padre, JGA 2 (que es quien muere en esa fecha), y el hijo JGA 3 (que contrae matrimonio en aquélla). El que se casa es el hijo de Juan Gallo de Andrada y Jerónima Guedeja, que interviene en 1617 en la testamentaría de su padre. El que muere es el Juan Gallo de Andrada, marido de Jerónima y padre del alcalde del crimen.

* * *

Tras estas precisiones, volvamos al tema principal de quién fue el Juan Gallo de Andrada que da fe de la tasación del Quijote. Y para ello tomemos como punto de partida la renuncia del cargo de escribano hecha el 13 de julio de 1599 por JGA 2 en favor de JGA 3. A tal efecto veamos cierto documento mencionado antes, fechado en El Pardo el 4 de noviembre de 1617, por el que se otorga poder a un tal Martín de Segura para que sirva por seis años la escribanía de Cámara que el padre había cedido al hijo: «El Rey. Por quanto por parte del licenciado Juan Gallo de Andrada, alcalde del crimen de nuestra audienzia y chancillería que resside en la ciudad de Valladolid, a sido echa relazión que Juan Gallo de Andrada, su padre, nuestro scrivano de Cámara que fue de los que ressiden en el nuestro Consejo, por una su petición y renunciación hecha en la villa de Madrid a 13 de jullio del año pasado de 1599, por ante Gerónimo de Gamboa, nuestro scrivano, renunció en él dicho oficio, y que respeto de los negocios y ocupaciones con que de pressente se halla, no puede servirle por su persona, suplícanos que teniendo consideración a lo mucho y bien que el dicho su padre nos sirvió, fuésemos servido de que vos, Martín de Segura, nuestro scrivano y oficial mayor que abeys sido y soys del dicho oficio, le sirvays por tiempo de seis años en conformidad de zierto nombramiento que en vos ha echo por ante Miguel de Salcedo, asimismo nuestro escrivano, o como la merced fuese. Y nos, acatando lo susodicho y por la buena relazión que tenemos de vuestra perssona, lo abemos tenido por vien y por la presente es nuestra boluntad que por el dicho tiempo de seis años, que an de correr y contarse desde el día de la fecha desta nuestra cédula en adelante, sirvays el dicho oficio de scrivano de Cámara de los que residen en el dicho Consejo que assí tenía el dicho Juan Gallo de Andrada, y mandamos al pressidente y a los del dicho nuestro Conssejo que rezivan de vos el juramento y solenidad acostumbrado... etc.»[33].

Como se ve, recién muerto JGA 2, el hijo (JGA 3) recuerda en noviembre de 1617 que su padre habìa renunciado en él la escribanía de Cámara en 1599. Ahora bien, esa renuncia –cuyo texto desconocemos– no debió querer decir que en aquel año 1599 tuviera lugar la traslación del oficio, sino que la renuncia sur-

[33] Este título, refrendado por Tomás de Angulo, se encuentra en AGS, Quitaciones de Corte, leg. 34, folios 273-274.

tiera efecto a la muerte del otorgante, pues de haber sido de otro modo y haberse transferido en 1599 el oficio, no tendría sentido que JGA 3 lo rechazara en 1617. O dicho con otras palabras, JGA 2 renunció el oficio en 1599 en favor de su hijo JGA 3 para que lo disfrutara a su muerte. Y por ello es a la muerte de JGA 2 cuando JGA 3 se plantea el problema de aceptarlo o no, solicitando, dadas sus ocupaciones, que lo desempeñe su amigo y oficial, Martín de Segura, por el tiempo de seis años. Y eso exactamente es lo que el texto concede.

El segundo Juan Gallo de Andrada no dejó, pues, de ser escribano de Cámara en 1599, sino que siguió como tal a partir de entonces. Es por ello por lo que en su propio título, fechado como dijimos el 20 de enero de 1558[34], están registrados sus ingresos de escribano en los inmediatos años siguientes a aquella fecha de 1599[35]. Pero es más, si hubiera sido el tercer Juan Gallo de Andrada el que hubiera desempeñado la escribanía a principios del siglo XVII, el problema de la transferencia del oficio al morir JGA 2 en 1617 hubiera sido anotado en su título (el de JGA 3) y no en el de su padre que ya no tendría nada que ver con él. Sin embargo es en el título del segundo Juan Gallo de Andrada donde figura esta anotación: «Falleció y en su lugar sirve este oficio Martín de Segura, por renunciación de el Licenciado Juan Gallo su hijo, por tiempo de seys años, que empezaron a 4 de noviembre de 1617...». Ello quiere decir que el titular del oficio hasta su muerte fue el segundo Juan Gallo de Andrada, y por consiguiente quien debió seguir actuando administrativamente y dando fe de la tasación de los libros a principios del siglo XVII[36], y también por consiguiente de la primera parte del Quijote en 1604.

En resumen, pues, sería el segundo Juan Gallo de Andrada el que firmó la *Tasa* del Quijote y quien hizo testamento y murió en 1617. Pero el que se casó con María Ibarra en 1597 no fue él, sino su hijo, el alcalde del crimen de la Chancillería de Valladolid.

B) **El secretario Juan de Amézqueta**

La estirpe de los Amézqueta tiene en la España de Felipe III tres representantes principales: el Juez Mayor de Vizcaya, Antonio de Amézqueta; el rector de la Universidad de Valladolid, Pedro de Amézqueta, y sobre todo el secretario real

---

[34] AGS, leg. 26, folios 817-828.

[35] Constan en principio hasta el año 1601 inclusive, siendo ciertamente extraña la carencia de anotaciones a partir de esa fecha. Ver en el citado legajo 26, el folio 818-822.

[36] Un ejemplo de su actuación administrativa en 1616, poco antes de su muerte, puede verse en el trabajo de Ricardo Gómez Rivero, «Consejeros de Castilla de Felipe III», en AHDE LXXIV (2004), 105.

En cuanto a libros de cuya tasación da fe, véase la *Republica Mista* de Juan Fernandez de Medrano, publicada en Madrid en 1602. Esta obra, dirigida al Duque de Lerma, figura con una Tasa que firma «Yo, Juan Gallo de Andrada, escribano de Cámara de Su Magestad de los que residen en su Consejo».

Juan de Amézqueta[37], quien en su propio testamento aparecerá como «del Consejo del Rey nuestro Señor Don Phelipe Tercero deste nombre, y su Secretario de Cámara y Estado de Castilla, señor de la casa y solar de Amézqueta y sus pertenencias»[38]. Juan de Amézqueta fue primero regente del Consejo de Navarra, pasando en 1587 al Consejo de Castilla[39], para integrarse cuatro años después en el Consejo de Cámara[40]. El 15 de marzo de 1600, por cédula firmada en Toledo, recibió título de secretario del rey[41]. Ese nombramiento, refrendado por el secretario Luis de Salazar, era como todos los de su especie de carácter genérico, y presupuesto de otros ulteriores para el desempeño de cargos concretos.

El 10 de agosto de 1602, Cabrera de Córdoba daba la siguiente noticia:

> «Hase proveido a Juan Ruiz de Velasco, que fue de la Cámara de S. M. difunto, y agora era secretario de la Reina, por secretario de la Cámara en lugar de don Luis de Salazar que se retira a su casa; aunque han dividido el oficio, dando lo que llaman de Justicia a Juan de Amézqueta, secretario del conde de Miranda, y dejando a Juan Ruiz lo de Gracia y Merced; y al secretario Franqueza han dado la secretaría de la Reina, con lo que se tenía de Secretario de Estado y lo demás; el cual está apoderado de la máquina de todos los negocios importantes con el favor que le hace el duque de Lerma»[42].

La Cámara de Castilla, o el Consejo de Cámara, era un organismo desgajado del Consejo de Castilla para entender en los asuntos de justicia y en aquellos otros –como las propuestas de nombramientos– relativos a gracia y merced. En 1588 había sido reformado y desde entonces contaba con tres secretarías: la de Cámara propiamente dicha (también llamada de Cámara y Estado de Castilla), la de Justicia y la de Patronato o Patronazgo de la Iglesia[43]. La secretaría de Justicia fue concedida provisionalmente entonces a Juan Vázquez de Salazar, y en 1592 a su hijo Luis Vázquez de Molina y Salazar, que fue quien se retiró en 1602, dando lugar a la reestructuración comentada por Cabrera.

El cronista, sin embargo, se anticipó algo a la formalización de los cambios, que efectivamente tuvieron lugar pero un poco más tarde, el 25 de agosto, día en

---

[37] Sobre Antonio y Pedro, J. M. Pelorson, *Les Letrados juristes castillans sous Philippe III. Recherches sur leur place dans la societé, la culture et l'État*, Universidad de Poitiers, 1980, 73, 218 y 201.

[38] AHPM, protocolo 2273, folio 184. Sobre el solar y la casa de Amézqueta en Guipúzcoa, *vid.* Carmelo de Echegaray, «Inscripción de la casa Amézqueta», en la *Revista Internacional de los Estudios Vascos* (1912), 139-141.

[39] Se le hace «del nuestro Consejo» por cédula fechada en San Lorenzo el 7 de octubre de 1587 (AGS, Quitaciones de Corte, folios 1143-1145).

[40] Siendo «del nuestro Consejo», recibe título el 18 de abril de 1591 para que «seays uno de los del nuestro Consejo de la Cámara».

[41] Figura esta cédula en AGS, Quitaciones de Corte, leg. 24, folios 1129-1132.

[42] *Relaciones*, Madrid, 1857, 150.

[43] He estudiado esa reforma y sus consecuencias en *Felipe II*, 382 y ss.

que Juan Ruiz de Velasco, caballero de la Orden de Santiago, recibió la Secretaría de Cámara[44] y Juan de Amézqueta la de Justicia[45]. El título de éste, expedido en Valladolid, explica que habiéndose retirado a su casa Luis de Molina y Salazar, Secretario de la Cámara y Estado de Castilla, a causa de algunas indisposiciones, y en atención a la suficiencia, habilidad y fidelidad de Amézqueta, «avemos tenido y tenemos por vien de haceros merced, como por la presente os la hacemos por el tiempo que fuere nuestra voluntad del dicho oficio de nuestro Secretario de la Justicia en lugar del dicho don Luis de Molina y Salazar, porque de los otros oficios de nuestro Secretario de la Cámara y Estado de Castilla avemos hecho merced a Juan Ruiz de Velasco, nuestro secretario, por otra nuestra cédula firmada de mi mano el día de la fecha de ésta».

En 1604, pues, cuando Amézqueta prepara y refrenda la cédula de 26 de septiembre por la que Felipe III otorga licencia para imprimir el Quijote, él era titular de aquella secretaría de Justicia del Consejo de Cámara de Castilla. Al año siguiente, 1605, el de la edición de la obra, murió el 10 de junio Juan Ruiz de Velasco, y el 5 de septiembre, por cédula fechada en Lerma[46], el rey otorgó a Amézqueta la secretaría de Cámara y Estado que Ruiz de Velasco había desempeñado. El comienzo de la cédula dice así:

> «El rey. Porque el oficio de mi secretario de la Cámara y Estado de mis Reynos de Castilla está vaco por fallecimiento de Juan Ruiz de Velasco, por la presente, acatando a la suficiencia, avilidad, fidelidad y partes de vos, Juan de Amezqueta, mi secretario, y lo que me abeis servido y espero me servireis, y entendiendo que así cumple a mi servicio, e tenido e tengo por bien haceros merced por el tiempo que fuere mi voluntad del dicho oficio de mi secretario de la Cámara y Estado de Castilla, en lugar del dicho Juan Ruiz de Velasco...»

Desde esa plataforma de la Cámara de Castilla, Amézqueta fue uno de los secretarios más significados del reinado de Felipe III, aunque con este monarca esos secretarios hubieran cedido a los validos el papel preponderante que antes disfrutaron con Felipe II. En 1607 vemos así a Amézqueta suscribir la convocatoria de Cortes, hecha el 6 de marzo, para jurar al príncipe don Felipe[47]. Al año siguiente, el 9 de septiembre, murió. En el protocolo previo a la apertura del testamento se lee que su viuda, María de Achoteguía y Olaso, «en la villa de Madrid a nueve días del mes de setiembre... de mill y seiscientos y ocho... dijo que el

---

[44] AGS, Quitaciones de Corte, leg. 29.
[45] AGS, Quitaciones de Corte, leg. 24, folios 1135-1139.
[46] AGS, Quitaciones de Corte, leg. 24, folios 1139-1141.
[47] M. Danvila y Collado, *El poder civil en España*, 6 vols., Madrid, 1885-1886; en VI, doc. 615, pp. 49-50.

señor Juan de Amézqueta, Secretario de Cámara de Su Magd. a fallecido oy día a las cinco de la mañana[48]. El cronista Cabrera se hizo eco también de su muerte[49].

III. LA APROBACIÓN DE LA SEGUNDA PARTE

A) El escribano Hernando de Vallejo

De Hernando de Vallejo sabemos que recibió su título de escribano el 9 de diciembre de 1609. En cédula de ese día, fechada en Madrid y refrendada por el secretario Jorge de Tovar Valderrama[50], señala el rey que «nuestra merced y voluntad es que agora y de aquí adelante y en toda vuestra vida seays nuestro escrivano de Cámara de los que residen en el nuestro Consejo», en lugar y por renuncia de su padre, Alonso de Vallejo, que servía el oficio.

Hernando de Vallejo prestó juramento ante el Consejo unos días después, el 15 de diciembre, quedando desde entonces su figura muy ligada a la obra cervantina. En 1613 firma la *Tasa* de la publicación de las Novelas Ejemplares, y al año siguiente la del Viaje al Parnaso. Finalmente, el 21 de octubre de 1615, Vallejo firma la *Tasa* para la edición de la segunda parte del Quijote. Por otra parte, entre su actividad burocrática de entonces[51] es de señalar que precisamente él firmó también el 9 de noviembre de 1617 la toma de juramento de Martín de Segura por su título, que antes citamos, de escribano de Cámara en sustitución de Gallo de Andrada[52] Cuando más tarde Hernando renunció, como había hecho su padre, según consta en nota aneja al título, el oficio fue entregado a un tal Agustín de Cañizares y Arteaga. Es de señalar además que al año siguiente de la edición de la segunda parte del Quijote, en 1616, fue nombrado consejero de Castilla otro Vallejo, Gaspar, caballero de Santiago y oriundo de Valladolid, que desempeñó su cargo en el reinado de Felipe IV[53].

---

[48] AHPM, protocolo 2273, folio 182. Se nombró entonces un tutor al hijo de Juan y María, Antonio de Olaso y Amézqueta (folio 285). En el protocolo 2274, folios 37 y ss, hay constancia de los bienes que dejó al morir.

[49] Da la noticia Cabrera de Córdoba desde Valladolid el 25 de septiembre de 1608: «A los 2 de este murió el cardenal Xavierre, confesor de S. M., en cinco días de enfermedad, con general sentimiento por sus muchas partes, y a los 4 del mesmo el conde de Miranda en Peñaranda, y a los 9 en Madrid su secretario Juan de Amezqueta, que lo era también del Rey y de la Cámara...» *(Relaciones,* 349).

[50] AGS, Quitaciones de Corte, leg. 15, folios 539-543.

[51] El manuscrito de La Tebaida, de Publio Papinio Estacio, traducida por Juan de Arjona, va rubricado por Vallejo en cada una de sus hojas. Véase Pere-Enric Barreda, «Notas sobre la tradición textual de la Tebaida de Arjona», *Cuadernos de Filología Clásica. Estudios latinos,* 8 (1995), 239-263.

[52] AGS, Quitaciones de Corte, leg. 34, folio 274 v.º

[53] Véanse las diversas referencias a este Vallejo en J. Fayard, *Los miembros del Consejo de Castilla (1621-1746),* ed. Siglo XXI, 1982.

B) El secretario Pedro de Contreras

Precediendo a dos importantes Contreras que aparecen en el Consejo de Castilla en el reinado de Felipe IV –Francisco de Contreras y Ribera, caballero de Santiago, comendador de Hinojosa, gran comendador de León y presidente del Consejo entre 1621 y 1627; y su primo Antonio de Contreras y González Bernaldo de Quirós, que actúa en el Consejo desde 1630[54]– figura en el de Felipe III el secretario Pedro de Contreras, que refrendará el 30 de marzo de 1615 el *Privilegio* para la impresión de la segunda parte del Quijote.

Pedro de Contreras fue nombrado el 28 de octubre de 1587 escribano mayor de privilegios y confirmaciones; el 25 de mayo de 1591 recibió el cargo de tomar la razón de las mercedes; el 13 de noviembre de 1593 se le hizo notario mayor del reino de Granada, y el 11 de septiembre de 1596, notario mayor del reino de Castilla[55]. Entrado el siglo XVII, fue nombrado secretario del rey en Valladolid el 25 de agosto de 1602, por cédula suscrita por el secretario de la Cámara, Luis Vázquez de Molina, que ese mismo año, según dijimos, hubo de retirarse[56]. El nombramiento de Contreras se hizo para su entrada en el Consejo de Hacienda como secretario, de lo que se hace eco Cabrera de Córdoba en noticia de 10 de agosto de ese mismo año que figura en sus *Relaciones:*

> «También han hecho secretario del Consejo de Hacienda a Pedro de Contreras y a Alonso Núñez de Valdivia, que han sido oficiales del Consejo de Cámara, porque no quisieron aceptar estos oficios los secretarios Mahiense y Aróstegui, oficiales mayores de los dos secretarios del Consejo de Estado»[57].

Como antes sucedió en el caso de Amézqueta, Cabrera da como hecho el 10 de agosto lo que tardará unos días en formalizarse. Más tarde, en noticia de 25 de enero de 1603[58], vuelve sobre este asunto de la forma siguiente:

> «En principio de este mes se publicó y ejecutó la consulta, que se andaba resolviendo muchos días había de los tribunales de las contadurías, y acrecentaron a la de Hacienda cinco ministros sobre tres que había...e hicieron dos secretarios de Hacienda llamados Pedro de Contreras y Alonso Núñez de Baldivia...»

En realidad, el ascenso había tenido lugar bastante antes: el 26 de octubre de 1602 Contreras había sido hecho en Lerma Secretario de Hacienda[59], puesto

[54] Referencias a ellos en FAYARD, *Los miembros del Consejo de Castilla, vid.* Indice de personas.

[55] Los títulos correspondientes en AGS, Quitaciones de Corte, leg. 36, folios 838 y ss.

[56] Título de secretario del rey de Contreras, en AGS, Quitaciones de Corte, leg. 36, folios 877-878

[57] *Relaciones,* 148-149.

[58] *Relaciones,* 164.

[59] Título en AGS, Quitaciones de Corte, leg. 36, folios 882-886. Al parecer, al ser promovido Miguel de Ipeñarrieta, que llevaba las dos secretarías del Consejo de Hacienda, a plaza de consejero, fueron entregadas las secretarías a Pedro de Contreras y a Alonso Núñez de Valdivia (folio 887).

en el que trabajó doce años, al principio de forma un tanto precaria[60], con lo que adquirió notoriedad y experiencia en el manejo de los asuntos financieros. Le vemos así también como secretario de una importante Junta de Hacienda creada en 1603, compuesta de personajes muy relevantes, que se reunía en los aposentos del propio Duque de Lerma[61]. Tras esos doce años en la secretaría de Hacienda, el 31 de diciembre de 1614 Contreras fue nombrado secretario de Justicia de la Cámara de Castilla, por haber sido entonces promovido su titular, Jorge de Tovar Valderrama, a la secretaría de Patronazgo Real del mismo Consejo. El título de Pedro de Contreras como secretario de Justicia es de 31 de diciembre de 1614 y aparece refrendado por el secretario Tomás de Angulo[62]. Contreras se incorporaría así a la secretaría de Justicia del Consejo de Cámara en los primeros días de 1615. Tres meses después puso su firma en la licencia real para imprimir la segunda parte del Quijote.

Tras ocupar la secretaría de Justicia, y según nota que consta en su título, Contreras se hizo cargo de la más importante secretaría del Consejo de Cámara, la de Cámara y Estado de Castilla, en lugar de Tomás de Angulo que había sido exonerado de ella. Ya en el reinado de Felipe IV, en 1622, Contreras forma parte como secretario de un organismo singular, la *Junta Grande de Reformación,* compuesta por el Conde Duque de Olivares, los presidentes de todos los Consejos y otros ilustres personajes, que comenzó a reunirse en el mes de agosto en palacio, en presencia del propio rey[63]. En junio de 1624, tal vez como consecuencia de la reestructuración y nuevo orden de esa Junta de Reformación, que exigiría plena dedicación, la Secretaría de Justicia de la Cámara fue entregada al hijo de Pedro

---

[60] Las bajas retribuciones de los dos secretarios, Contreras y Núñez de Valdivia, fueron corregidas y aumentadas el 1 de julio de 1604 por esta cédula dada en Valladolid, que precisamente refrenda Juan de Amézqueta: «El Rey. Presidente y los del nuestro Consejo de Hacienda y Contaduría mayor de ella. Sabed que teniendo consideración al corto salario que Pedro de Contreras y Alonso Núñez de Valdivia y Mendoza, nuestros secretarios de la hacienda, tienen con los dichos oficios y que después de las nuevas ordenanzas su ocupación y trabajo es mayor, y a la mucha satisfacción con que nos sirven en ellos, hemos tenido por bien de les hacer merced (como por la presente se la hacemos) que demás de los trescientos mil maravedís que tienen de salario, los cien mil con el título de nuestros secretarios y los doscientas mil restantes con el dicho ejercicio, tengan y gocen cada año por vía de ayuda de costa cada uno de ellos ciento cincuenta mil maravedís por tiempo de dos años...» (AGS, Quitaciones de Corte, leg. 36).

[61] A. Feros, *El Duque de Lerma. Realeza y privanza en la España de Felipe III,* Marcial Pons, 2002, pp. 319-320. Componían la Junta, con Lerma a la cabeza, el presidente del Consejo de Castilla, Conde de Miranda; el confesor real, Gerónimo Javierre; el presidente del Consejo de Hacienda, Juan de Acuña; Alonso Ramírez de Prado; Pedro Franqueza, secretario de Estado; Pedro de Avila, mayordomo regio; Cristobal de Ipeñarrieta, consejero de Hacienda, y Melchor de Molina, fiscal del mismo Consejo de Hacienda.

[62] AGS, Quitaciones de Corte, leg. 36, folios 920-921.

[63] Sobre esa Junta véase A. González Palencia, *Noticias de Madrid 1621-1627,* Madrid, 1942, 32; J. H. Elliott, *El Conde-Duque de Olivares,* ed. Crítica, 1990, 132. Y, sobre todo, F. Baltar, *Las Juntas de Gobierno en la Monarquía Hispánica (siglos xvi-xvii),* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, 175-187.

de Contreras, Sebastián Antonio de Contreras y Mitarte[64], y el 3 de enero de 1627 Pedro fue nombrado consejero de Indias[65], lo que significaba en cierto modo la culminación de su carrera administrativa:

> «Don Felipe. Teniendo consideración a los muchos y particulares servicios de vos, Pedro de Contreras, caballero de la Orden de Santiago, nuestro secretario de la Cámara y Estado de Castilla, y al desvelo con que los vais continuando con tanta asistencia y cuidado en el despacho universal cerca de mi persona, y a vuestra mucha noticia... os habemos hecho merced de plaza del nuestro Consejo de las Indias y que entreis en la Junta de Guerra de ellas y en las otras juntas, de la misma forma y manera que entraron Juan de Ibarra, don Francisco Duarte y Pedro de Ledesma»[66].

¿Por qué ese nombramiento significaba solo en cierto modo la culminación de su carrera?. En primer lugar, porque Pedro de Contreras murió pronto, en agosto o septiembre del mismo año 1627[67]. Y en segundo lugar porque había accedido un año antes, en 1626, a otro oscuro pero importante oficio, el despacho universal, aludido en el título de consejero de Indias, el cual refiere que Contreras desempeña o ha desempeñado la secretaría de la Cámara y Estado de Castilla (según dijimos, la principal secretaría del Consejo de Cámara), pero trata también de su asistencia *en el despacho universal cerca de mi persona.* Se trataba, en concreto, de que Pedro de Contreras era o había sido el segundo titular de la recién creada Secretaría del Despacho Universal, oficio en el que sucedió a Antonio de Aróztegui en 1623[68]. La Secretaría del Despacho Universal carecía entonces de contornos institucionales precisos, pero era nada menos que el tronco del cual saldrían más tarde las Secretarías del Despacho o Ministerios.

---

64 Nota en el título de secretario de Justicia de Pedro de Contreras: «Por dexación del secretario Pedro de Contreras, Su Magestad hizo merced del dicho oficio de Justicia a don Sebastián Antonio de Contreras y Mitarte, su hijo, de que se le dio cédula de Su Magestad en 21 de junio de 1624...».

65 AGS, Quitaciones de Corte, leg. 36. Ver también Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, I, 359.

66 AGS, Quitaciones de Corte, leg. 36.

67 Cfr. Elliott, *El Conde-Duque de Olivares*, 318, y Schäfer, El Consejo Real y Supremo de las Indias, I, 359.

Lo relativo a su mayorazgo se encuentra en AHPM, protocolo 2319.

68 El gran teórico de la Administración de la época, Francisco Bermúdez de Pedraza, tras rememorar en su *Panegírico legal* la llegada de Felipe IV al trono y el nombramiento de Aróztegui como primer *secretario del despacho universal*, escribe: «Y en el despacho de los papeles con V. M. sucedió Pedro de Contreras, Secretario de la Cámara, caballero del hábito de Santiago, y por sus canas, virtud y vida, digno de mayores premios» *(Panegírico legal. Preeminencias de los Secretarios del Rey deducidas de ambos derechos, y precedencia de Luis Ortiz de Matienzo, Antonio Carnero y don Iñigo de Aguirre, sus Secretarios y de su Consejo en el Supremo de Italia, al Fiscal nuevamente criado en él*, Granada, 1635, 26).

A Pedro de Contreras como secretario del Despacho Universal, me he referido en mi libro *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, 4 vols., 2.ª edic., 1976, vol. I, pp. 255-257.

En resumen, Pedro de Contreras, que asocia su firma a la de Felipe III en el Privilegio de 30 de marzo de 1615 para la edición de la segunda parte del Quijote, fue un importante secretario y consejero en el reinado de Felipe III. Como secretario se proyectó a varios frentes: Consejo de Hacienda, Consejo de Cámara, Secretaría del Despacho Universal y secretarías de importantes juntas (la de Reformación, especialmente). Como consejero ocupó unos cuantos meses plaza en el Consejo de Indias y en la más significada de las juntas de ultramar, la Junta de Guerra de Indias. Todo será nada, sin embargo, en comparación con la gloria de preparar y firmar con el rey aquella cédula de 30 de marzo de 1615 que autorizó la publicación de la fascinante segunda parte del Quijote[69].

[69] Ese mismo año Contreras suscribe las cédulas que autorizan la publicación de otras dos obras: el ya citado *Compendio de los metheoros* de Murcia de la Llana, y el *Tratado de Republica y Policía christiana para Reyes de Príncipes, y para los que en el govierno tienen sus vezes,* de Fray Juan de Santa Maria.

45. Y COMO FINAL, UN CUENTO[*]

Excmo. señor Presidente / Excmos. señores Académicos. Señoras y señores.

Ha sido costumbre en la vida familiar y social a lo largo del tiempo, el premiar la aplicación de los niños al término de la jornada con la narración de un cuento, o sencillamente con hablar de cuentos. Y yo espero no faltar al respeto que debo y tengo a todos ustedes si propongo hoy contar un cuento o que hablemos de cuentos. Al fin y al cabo, como sin duda saben, hace cientos de años los cuentos iban destinados a un público adulto, perfilándose con el tiempo un doble fenómeno: que las tradiciones orales fueron recogiéndose por escrito, y que los niños se convirtieron en destinatarios preferentes de lo que antes iba dirigido a los mayores. Parece pues razonable que, tras haberse pronunciado aquí magistrales conferencias a lo largo de meses, y siendo acreedores ustedes a un merecido premio, pueda tolerarse hoy que quien, como yo, no es capaz de aportar una magistral ponencia a la altura de las anteriores, eche mano del recurso más distendido y liviano de los cuentos. Desde otra perspectiva más seria, en fin, uno de los grandes fundadores de la Escuela Histórica del Derecho, Jacobo Grimm, fue autor de aquellos celebérrimos *Cuentos infantiles* que habrían de quedar incorporados al acervo del espíritu popular, el *Volksgeist*, característico del patrimonio ideológico de la Escuela. En resumen, pues, que no me ha parecido gran despropósito escribir algunas páginas, que leo ahora, sobre los cuentos infantiles.

I. GRIMM Y PERRAULT

Como es sabido, la Escuela Histórica del Derecho tuvo dos ramas principales: la germanista, con Gustavo Hugo, Puchta y el propio Savigny, y la romanista, con

---

[*] Una primera versión de este texto fue presentada ante el Pleno de Académicos de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, el 23-VI-2003, y apareció en los *Anales* de la Academia, 33 (2003), 827-829. La segunda, ampliada y corregida, que aquí figura, corresponde al *Discurso de Ingreso* del autor en la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación, y fue leído en Zaragoza el 23-X-2013.

Eichhorn, Beseler y Jacobo Grimm. Savigny debió conocer a Jacobo Grimm cuando éste, seis años más joven, inició sus estudios en 1802 en la Universidad de Marburgo, estrechando ambos sus lazos personales y científicos hasta que Grimm se convierta en adalid del romanticismo jurídico y político de una Escuela que se enfrentaba al racionalismo de la Ilustración y a los intentos de codificar el Derecho. De esta forma, los planteamientos anticodificadores de Savigny habrán de nutrirse de esa corriente romántica y de su apelación radical al espíritu del pueblo, por lo que en una obra de madurez, el *Sistema de Derecho romano actual,* cuyo primer volumen vio la luz en 1840, Savigny contempla al Derecho como sujeto a un desarrollo similar al de la costumbre y la lengua. Así, si existe un *espíritu del pueblo* debe existir también un *derecho del pueblo.* O como el propio Savigny escribió: «En la conciencia colectiva vive el Derecho positivo que por eso llamamos *Volksrecht*» [1].

Jacobo Grimm, con su hermano Guillermo, aparece como uno de los fundadores de la filología germánica y de los estudios de folklore y tradiciones populares. Según ha observado Wieacker en su *Historia del Derecho Privado en la Edad Moderna,* la aportación de Jacobo Grimm a la Historia del Derecho está menos determinada por el Derecho mismo que por la situación de éste en la cultura del pasado[2]. Los hermanos Grimm publicaron en 1812 el primer volumen de sus *Cuentos infantiles y del hogar,* al que siguió el segundo en 1815, acogidos y animados ambos no precisamente por los niños, sino por un auditorio de personalidades egregias en el que figuraron Savigny y Goethe. Significativamente, Jacobo Grimm declaró al publicar sus Cuentos: «El libro no está escrito para los niños, aunque si les gusta, tanto mejor; yo no hubiera puesto tanto ánimo en componerlo de no haber creído que las personas más graves y cargadas de años podían considerarlo importante desde el punto de vista de la poesía, de la mitología y de la historia». El mismo Jacobo Grimm publicará en 1825 otro libro fundamental, las *Antigüedades jurídicas alemanas,* en dos volúmenes, obra extremadamente ardua y difícil, por cierto nunca traducida al español, que rastrea los testimonios consuetudinarios del antiguo Derecho alemán y europeo. Se hace posible así, a la hora de entender los cuentos, el confrontar episódicamente muchos pasajes de ellos con lo que Grimm dice en sus *Antigüedades jurídicas.*

La gestación de los *Cuentos* se sitúa en la Alemania testigo de la invasión napoleónica que vuelve la vista al pasado de sus propias tradiciones. Así surge el *Guillermo Tell* de Schiller, o la obra de Herder abogando por el «espíritu creador del pueblo» que encontró una respuesta doble: la famosa colección de canciones populares *(Das Knaben Wunderhorn)* publicada por Arnim y Brentano en 1806

[1] J. A. Escudero «La problemática de la Escuela Histórica del Derecho», en *Historia del Derecho: historiografía y problemas,* 2.ª ed. Madrid. 1988, pp. 89-117.

[2] Madrid, 1957, p. 360. Hay una segunda y actualizada edición alemana *(Privatrechtgeschichte der Neuzeit,* Göttingen, 1967).

y la obra de los hermanos Grimm unos años después[3]. Ahora bien, Jacobo Grimm no inventó los cuentos infantiles ni éstos fueron inventados por nadie, aunque hay que señalar que habían sido siglo y medio antes recogidos y sistematizados en Francia por Charles Perrault. Y si Grimm se desenvolvía en un círculo de juristas, Perrault había sido jurista él mismo. De familia perteneciente a la burguesía de toga, Perrault se diplomó en Derecho y aparece inscrito en 1651 en el Colegio de Abogados de París. A fines de siglo, en 1697, publicará las *Historia o cuentos del pasado,* también conocidos, por la inscripción que figuró en la cubierta de la edición original, como *Cuentos de mi madre la Oca*[4], que presumiblemente serían conocidos y reelaborados por los hermanos Grimm. Es así que los relatos de Grimm pueden ser sometidos a un doble contraste: de una parte al de los cuentos paralelos de Perrault; de otra, en la vertiente más jurídica, a los testimonios recogidos por el propio Jacobo Grimm en las *Antigüedades jurídicas alemanas.*

II. CUENTO, FÁBULA Y MITO

Etimológicamente *cuento* viene de *contar,* en latín *computare* (contar en sentido de contar números, calcular). Como ha señalado Anderson, la palabra *contar,* en la acepción de «calcular», no parece ser más vieja que la de contar en la acepción de «narrar». Es pues posible, como sugiere ese autor[5], que del enumerar objetos se pasara al relato de sucesos reales o fingidos, existiendo en él una primitiva narración con ambas acepciones. Así en un texto del siglo xi, la *Disciplina clericalis* de Pedro Alfonso, hay un cuento que «cuenta», es decir, que computa. Un rey pide que se le haga dormir. Le cuentan entonces que un aldeano pasa dos mil ovejas a través de un río con una barca en la que solo caben dos ovejas, en cada viaje: así, pasa dos, y luego dos, y otras dos, etc. hasta que el rey queda dormido. En el Cantar del Mio Cid se emplea el verbo *contar* en el sentido de «narrar» («cuentas gelo delant»), aunque no aparece la palabra *cuento.* Siglos después, en *Don Quijote,* el episodio de «El curioso impertinente» está presentado como una novela, porque se trata de la lectura de un manuscrito hallado en una maleta, pero en cambio se habla del *cuento* de la pastora Marcela, porque es un cabrero quien lo narra de viva voz.

---

[3] *Vid.* el Prólogo de Eduardo Valentí a la edición española de los *Cuentos infantiles y del hogar*, ed. Mandala, 1992.

[4] Sobre el origen de estos cuentos, Charles Deulin, *Les contes de Ma Mère l'Oye avant Perrault*, París, 1878. Sobre su autor, Jacques Barchilon y Peter Flinders, *Charles Perrault*, Boston, 1981.

[5] Enrique Anderson Imbert, *Teoría y técnica del cuento*, Ariel, 1992, 16-17, con los ejemplos que cito a continuación.

El cuento así va a identificarse con la narración oral, aunque luego sea recogido por escrito, y presenta confusas fronteras con el *mito*[6]. Para algunos autores[7], hay mitos genéricos y amplios, y otros más concretos, próximos éstos a los cuentos, que se expresan en relatos de naturaleza simbólica y ejemplar. Según otros autores[8] cuentos y mitos participan de una misma fuente original. Se ha señalado también que, así como el mito es anónimo y se caracteriza por su fijeza, el cuento siempre parece compuesto o inventado por alguien, y aunque éste no sea conocido, de ordinario se presupone la existencia de un cuentista que le da fijeza y lo reelabora[9]. En este último sentido, sabemos que buena parte de los cuentos de los hermanos Grimm –y, en concreto, algunos de los más bellos del volumen segundo– proceden del relato de cierta campesina de la aldea de Niederzwehren, Dorotea Viehman, la cual, al parecer, narraba sus historias dos veces: la primera, deprisa y en el tono normal, y la segunda, despacio, para que pudieran ser copiadas por escrito[10]. La campesina, pues, contaba los cuentos y ya va llegando la hora de que lo hagamos nosotros.

— *Erase una vez...*

Este mero inicio del cuento, que es el inicio de todos los cuentos, merece unas reflexiones desde las perspectivas de la Historia. Estas tres mágicas palabras –*Érase una vez*– se han convertido en el exordio obligado de todos los cuentos en el mundo occidental (*Il était une fois,* se dice en francés; *Es war einmal,* en alemán; *Once upon a time,* en inglés; *c'era una volta,* en italiano). Es decir, el cuento hace referencia a algo que realmente sucedió, o sucedió al menos una vez, lo que lo vincula en cierto modo a la narración histórica. Según sabemos, las definiciones sobre la Historia comprenden tanto la realidad acontecida (historia-realidad), como la ciencia que procede a su elaboración, interpretación y enseñanza (historia-conocimiento). Hablando de esta segunda acepción. Voltaire definió la Historia como «el relato de los hechos que se tienen por verdaderos, al contrario de la fábula, que es el relato de los hechos que se tienen por falsos». Y esa definición, que a mí me parece extremadamente lúcida aunque no provenga de un historiador profesional[11], sirve para diferenciar la historia de la fábula, y sirve también para comprender la naturaleza de los cuentos. Porque ciertamente

---

[6] Sobre ello, Mircea Eliade, *Aspectos del mito*, ed. Paidós, 2000.

[7] Graciela Maturo, *El mito y el cuento tradicional*, edit. Tekné, Buenos Aires, 1984, 1 y ss.

[8] Lilyane Mourey, «Grimm et Perrault. Histoire, structure, mise en texte des contes», en *Archives des Lettres Modernes. Études de critique et d'histoire litéraire*, 180 (1978) 9 y ss.

[9] Anderson, *Teoría*, 253.

[10] J. A. Escudero, «Sobre los Cuentos de Grimm y otros cuentos», en *Administración y Estado en la España moderna*, Junta de Castilla y León, 2.ª ed., 2002, 597-610.

[11] La he recogido, al tratar de «La Historia y el hecho histórico», en el pórtico de mi libro *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*, 3.ª ed., Madrid, 2003.

lo que diferencia a la narración histórica de la alegórica o fabulosa, es que en la primera lo que se cuenta se cuenta como algo verdadero y realmente acontecido (aunque por error, por dar por cierto, por ejemplo, un documento falso, no haya sucedido jamás), mientras que en la fábula, lo que se cuenta se cuenta como algo imaginario (aunque por coincidencia, algo de lo «imaginario» haya realmente acontecido). ¿Y el cuento? Pues a mi modo de ver, el cuento se sitúa en un terreno intermedio entre el relato histórico y el mítico de la fábula. Por una parte, la audiencia oral o el lector anónimo pueden tener el cuento por imaginario, pero quien lo relata –tras ese *Érase una vez*– lo hace refiriéndose a algo que efectivamente sucedió, no se sabe cuándo, pero sí por lo menos una vez.

Es más, si los cuentos no suelen citar nombres reales de lugares determinados, hay algunos que sí lo hacen, lo que les asemeja a la narración histórica. Este es el caso, por ejemplo, del cuento «El flautista de Hamelin», que relata la peripecia de un personaje que, tocando la flauta, se llevó tras sí la plaga de ratas que había asolado a un pequeño pueblo, conduciéndolas hasta el río donde se ahogaron, y que, al no ser retribuido por ello, según se había acordado, volvió y repitió la operación llevándose detrás a todos los niños que también desaparecieron. Y es que Hamelin no es un lugar imaginario, sino una localidad de la Baja Sajonia, Hameln, en cuya iglesia nos consta existió una vidriera hacia 1300 que simbolizaba lo sucedido.

Por otra parte, aplicándole los parámetros de la Historia, surge en el cuento un segundo elemento diferenciador: la ausencia de *documentos,* si bien la antigüedad del cuento se pone precisamente en relación con su primera fijación por escrito. Así por ejemplo, se tenía por la versión más antigua de la Cenicienta cierto texto medieval francés, el *Pentamerone,* hasta que fue descubierta la versión china correspondiente al siglo IX, habiéndose llegado a catalogar 345 variantes de ese cuento. En España, La Bella Durmiente aparece ya en un poema catalán del siglo XIV[12].

Pero sigamos con el cuento. Tras el *Erase una vez,* puestos a contar un cuento, cabe cualquier cuento, normalmente conocido, pues es connatural a los cuentos su repetición indefinida. Quedémonos así con uno de los que forman parte de la que ha sido considerada por los estudiosos la gran trilogía de cuentos[13], La Bella Durmiente, Blancanieves y Caperucita Roja, tres cuentos que protagonizan tres muchachas, o, si se quiere, dos muchachas y una niña, y cuyo tema común, según ha dicho Lenz ampulosamente, es nada menos que «el destino y descenso de lo humano desde su patria espiritual a las regiones terrenales»[14]. Los tres cuentos hablan, en opinión del mismo autor, del oscurecimiento de la vida cog-

[12] MOUREY, «Grimm et Perrault», 12-13.

[13] Carolina FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La Bella Durmiente a través de la historia*, Universidad de Oviedo, 1998.

[14] Comentario de Friedel LENZ en *La sabiduría de los cuentos de hadas*, edits. Rudolf Steiner y Escuela Española, 1998, p. 113.

noscitiva: La Bella Durmiente en la torre donde está encerrada y duerme; Blancanieves en el ataúd de cristal; Caperucita Roja en el tenebroso vientre del lobo[15]. Quedémonos en fin con Caperucita.

III. CAPERUCITA ROJA

> «Erase una vez una niña tan dulce y cariñosa que se adueñaba de los corazones de cuantos la veían; pero quien más la quería era su abuelita, a la que todo le parecía poco cuando se trataba de obsequiarla. Un día le regaló una caperucita de terciopelo colorado, y como le sentaba tan bien y la pequeña no quería llevar otra cosa, todo el mundo dio en llamarla *Caperucita roja.*»

Situados en el cuento, cabe mostrar algunos ejemplos de la simbología jurídica de cuanto allí aparece. Jacobo Grimm coloca a su heroína una pequeña caperuza, pero en el tomo I de las *Antigüedades jurídicas alemanas* nos ilustra sobre el trasfondo del uso de la caperuza, y más en concreto de la *schwarze Kappe,* de la caperuza negra, que en las compraventas en el antiguo derecho germánico tomaba el árbitro o juez con el vendedor y que el comprador debía arrebatar[16]. ¿Y por qué ahora roja? Los estudiosos de las tradiciones y el folklore aseguran que con ese color, el de la sangre, se simboliza en el cuento el tránsito de la abuela que fenece y da la caperuza a la nieta que la recibe e irrumpe en la vida[17]. Algún historiador del Derecho, en cambio, como Eberhard von Künssberg, que escribió sobre estas cuestiones en Heidelberg, en los años veinte del siglo pasado[18], hace referencia a lo habitual del color rojo como premio en cintas o correas encarnadas que recibían los niños presenten en los juicios. La caperuza tiene así una simbología jurídica, como la tiene en otro cuento, la Cenicienta, el pequeño zapato que debe calzarse quien desee ser la elegida del príncipe, y que sólo viene bien a la muchacha más humilde que por ello se convertirá en reina. Y es que en el antiguo

---

[15] *La sabiduría de lo Cuentos de Hadas*, 114.

[16] *Deutsche Rechtsaltertümer*, 2 vols., Leipzig, 1922; *vid.* I, 207-208.

[17] F. Lenz: «Para aludir el hecho de que la sangre influye en ese pensar cerebral, se menciona el color rojo de la caperuza. La caperuza roja aparece, como imagen positiva o negativa, en muchos cuentos europeos. La sangre es sede de nuestra naturaleza pasional... En el color de las gorras se suele indicar de qué clase de pensar se trata: la mitra blanca es indicio de que el pensamiento se ocupa de asuntos superiores, espirituales; el birrete negro del juez muestra que él se ocupa de asuntos materiales, y de que él es personalmente responsable de sus fallos... La abuelita la regaló a la niña la caperucita roja, lo que advierte que el pensar cerebral personal de la niña es el legado de la antigua sabiduría ancestral. La abuela no tiene ese nuevo modelo de pensar; por eso el cuento dice que ella está *enferma y débil.* Existe, pues, una contraposición entre un desarrollo recién nacido y otro que toca a su fin» (*La sabiduría de los cuentos de hadas*, 138).

[18] «Rechtsbrauch und Kinderspiel. Untersuchungen zur deutschen Rechtsgeschichte und Volkskunde», en los *Sitzungsberichte der Heidelberger Akademie der Wissenschaften. Philosophisch-historische Klasse*, Jahrgang 1920, 7 Abhandlung, Heidelberg, 1920, p. 25.

Derecho germánico, el novio acostumbraba a la regalar a la novia unos zapatos, en señal de compromiso, en la ceremonia llamada *Verlobung* o esponsales.

A Caperucita le entrega su madre un pastel y una botella de vino para que los lleve a la abuela, encargándole que no se aparte *del* camino. Caperucita recibe la botella de vino ciertamente para llevarla a otra persona, pero hay que decir que esta entrega de la botella de vino a una niña de pocos años, criticada por los analistas rigurosos, no debía entenderse como algo peligroso o temerario, pues sabemos por las indagaciones del mismo Von Künssberg[19] que era usual premiar a los niños en el mundo jurídico de la zona de Gotinga *y* de la Baja Austria con tragos de vino y de cerveza.

Caperucita se pone en camino, pero lo abandona y penetra en el bosque. El camino, desde la casa familiar, simboliza la vía segura, como perteneciente a la propiedad de la familia de la niña, pero el bosque debía ser de todos –es decir, de nadie– al formar parte de los bienes comunales o *compascua.* Allí, en consecuencia, está el peligro y allí está el lobo que, según nos cuenta el mismo Grimm en sus *Antigüedades,* representa en el antiguo Derecho ese papel de atracador o salteador, de manera que en el mundo germánico los ladrones y salteadores de caminos eran a veces colgados con un lobo al lado[20].

El lobo pregunta a la niña adónde va y dónde vive su abuelita. Su casa está, responde ella, bosque adentro, junto a tres grandes robles, lo que significa que se reconoce a esa casa cierta prestancia y nobleza, pues sabemos nosotros, por las *Antigüedades* de Grimm[21], que el roble era el árbol más noble de los territorios y marcas germánicas, y que bajo su sombra solían asentarse los tribunales campesinos.

Cabría seguir así, reconociendo el significado de las cosas y pasajes del cuento, pero se hace forzoso abreviar. Como es sabido, el lobo aconseja a Caperucita coger flores *del* camino, mientras él alcanza la casa y devora a la abuela para esperar luego a la niña. Cuando ésta llega, tiene lugar el célebre diálogo con las tres exclamaciones de Caperucita –¡Qué orejas más grandes tienes!; ¡Qué manos tan grandes tienes!; ¡Qué boca más terriblemente grande tienes!– que preceden a que ella sea a su vez devoraba por el lobo, y que tienen también hondas resonancias jurídicas: el símbolo de las orejas, propias de los testigos en juicio *(Ille testis per aurem debet esse tractus*[22]), las manos que expresan la *auctoritas y potestas*[23] de esa abuela o persona mayor; la boca *(Mund),* en fin, que si era grande podía representar cuanto una persona podía aprehender con un bocado de algún bien

[19] «Rechtsbrauch und Kinderspiel», 25.
[20] *Deutsche Rechtsaltertümer*, II, 263.
[21] II, 23 y 414.
[22] *Deutsche Rechtsaltertümer*, I, 198.
[23] *Deutsche Rechtsaltertümer*, I, 190-196.

precioso, como el oro o el dinero, disputado en herencia y de donde vendría el dicho alemán «Wie viel mund, so viel pfund»[24].

Caperucita, pues, ha sido comida por el lobo, y con esto concluye el cuento en la versión de Perrault. Los hermanos Grimm, en cambio, tras desaparecer la niña, hacen intervenir a un cazador que la salva a ella y a su abuela, y posteriormente mata al lobo. Desde la óptica penal, algunos autores señalan que en el cuento de Perrault, el lobo, símbolo del mal, queda sin castigo, mientras en la versión de Grimm es condenado con la muerte[25], realizándose así la justicia que en la otra versión quedaría frustrada. Desde otra perspectiva complementaria, la moral, la versión de Perrault sería inaceptable y sí en cambio convincente la de los Grimm.

Tengamos en cuenta además que en la narración han intervenido solo personajes femeninos –la madre, la niña y la abuela–, con lo que el cazador, de acuerdo con la mentalidad de la época, nada feminista en el sentido actual, es el personaje masculino que redime y salva. Es ciertamente curioso que en los cuentos buena parte de los personajes libertadores son cazadores, lo que tiene que ver tanto con la afirmación del héroe masculino cuanto con el hecho de que la caza constituía entonces una actividad aristocrática, con lo que el papel benefactor es atribuido a la clase socialmente dominante. También el príncipe que rescata a la Bella Durmiente en el cuento de Perrault, andaba de caza cuando fue advertido de que cierta princesa llevaba años dormida en un castillo.

Los cuentos, en fin, hacen referencia a muchas otras instituciones jurídicas. Tratan, por ejemplo, de herencias, si bien, hay que reconocerlo, con escasa atención a la equidad y a los principios que informan el derecho sucesorio. En El Gato con Botas, de Perrault, se nos cuenta que un molinero, a la hora de hacer testamento, no quiso llamar al abogado ni al notario, y que, teniendo tres hijos, dejó a uno el molino, a otro un burro, y al tercero el gato, reparto, por supuesto, nada equitativo y que se da por bueno pese a que el propietario del gato, como heredero forzoso que recibe menos de la legítima que le corresponde, podría haber exigido el complemento de esa legítima, según estatuye el artículo 815 de nuestro Código Civil. Otra típica institución jurídica de los tiempos antiguos, la compra de oficios, aparece con frecuencia en los cuentos de Perrault. En Barba Azul, que es un ogro que muere, o es muerto, según se nos dice, sin tener herederos, todos sus bienes pasan a la esposa, la cual invierte esos bienes en casar a su hermana y en volver a casarse ella misma, pero también en comprar cargos de capitán a sus dos hermanos. Pulgarcito, en fin, según relata el cuento, al regresar a

[24] *Deutsche Rechtsaltertümer*, I, 138.

[25] Hugo Cerdá, *Ideología y cuentos de hadas*, Akal, 1985, 257-258; Bruno Bettelheim, *Psicoanálisis de los cuentos de hadas*, ed. Crítica, 10 edición, 1990, 245-249.

casa tras hacer fortuna, «compró cargos para su padre y sus hermanos y así fue colocándolos a todos».

Deciamos antes que las referencias de los cuentos a instituciones jurídicas son continuas, si bien a veces poco precisas. Pero mucho menos precisas son otras referencias más propias de las ciencias exactas o experimentales. Si se me permite el *excursus* matemático, recordaré las botas mágicas que en los cuentos de Perrault se calza el mismo Pulgarcito, cierto enano que aparece en La Bella Durmiente, y, sobre todo, el Gato con Botas. Según se precisa en esos cuentos, las famosas botas de siete leguas recorrían esta distancia en cada paso. Ahora bien, si tenemos en cuenta que por lo común se da un paso y medio por segundo, y que la legua comprendía cinco kilómetros y medio, llegamos a la conclusión de que aquellas botas permitían recorrer en un segundo diez leguas y media, o, lo que es lo mismo, casi 58 kilómetros, resultando así una velocidad superior a los 200.000 kilómetros a la hora, excesiva, desde luego, para que el gato pudiera acompañar a la carroza del rey y charlar plácidamente con él, según cuenta la narración. Pero en todo caso unas botas adecuadas para las grandes distancias de los reinos que aparecen en esos cuentos, como el de Malaquín en el de la Bella Durmiente, situado, según se nos dice, a 12. 000 leguas (unos 66. 000 km.), adonde tuvo que viajar el enano que fue allí a pedir ayuda a las hadas cuando la princesa se pinchó con el huso de hilar y cayó dormida; pues ese enano, con esas botas, haría el viaje en unos razonables veinte minutos.

Pero volvamos al Derecho. Sobre Caperucita Roja, y sobre otros cuentos, cabe reseñar para concluir tres características valorables desde parámetros jurídicos. En primer lugar, la presencia de los niños que, al aparecer a veces como héroes y otras como testigos que dan fe de cuanto sucede en los cuentos, se corresponde a su frecuente condición de testigos en la vida jurídica medieval. Respecto a esto hay que recordar que el primitivo derecho germánico hacía recaer precisamente en los niños, que en buena lógica habrían de vivir más que los adultos, el papel de testigos cualificados cara al futuro, especialmente en los casos de fijación de límites de propiedades territoriales o en la transmisión de inmuebles. Los niños así eran abofeteados o se les tiraba de las orejas *(alapes donet et torquat aurículas,* dicen los textos), para que recordaran años más tarde la transmisión de un fundo o los límites de un inmueble. O incluso se les hacía asistir a ejecuciones y ajusticiamientos, para que tomaran ejemplo y aprendieran en el futuro[26]. Todo, en suma, confluía a realzar el protagonismo del niño en el mundo jurídico medieval, en aquella hora que, según Otto von Gierke, fue la de «la juventud del Derecho» *(die Jugend des Rechtes)*[27].

---

[26] Von Künssberg, «Rechtsbrauch und Kinderspiel», pp. 8, 11 y 17.

[27] «Über Jugend und Altern des Rechtes», *Deutsche Rundschau*, 5 (febrero, 1879), 205 y ss.

En segundo lugar, es de destacar la paradoja de que estos cuentos que siglo tras siglo habrán de ser leídos en familia, suelen arrancar de la descripción de familias descompuestas y rotas, donde emerge y cobra protagonismo un personaje como la madrastra. No sabemos así nada del padre de Caperucita, ausente de la familia en el cuento. En la Cenicienta un hombre rico contrae segundas nupcias y la madrastra maltrata a la hija del primer matrimonio. La madre de Blancanieves, a su vez, muere cuando ella nace, lo que luego hará posible los celos de la madrastra por su belleza. Es más, muchos cuentos tienen como punto de partida un hecho con tanta carga jurídica como el abandono de los hijos por los padres, abandono que, según lo observado Bettelheim[28], puede presentarse bajo una doble forma: la mitigada, en el caso de aquellos pequeños que, debido a circunstancias adversas, se ven obligados a huir de la casa paterna (como en el cuento *Los dos hermanitos,* en que esos niños escapan de los malos tratos), y la explícita y rotunda del abandono sin ambages, como en Hänsel y Gretel, que narra cómo un leñador y su mujer, al no poder alimentar a los hijos, los abandonan intencionadamente en el bosque.

Y en tercer lugar, otra consideración. Se ha reprochado a algunos cuentos infantiles el menosprecio de los ancianos y las personas mayores (recuérdese el trato que recibe la abuela de Caperucita), e incluso, algunos rigoristas defensores de los derechos humanos han hecho notar la falta de respeto en los cuentos a los disminuidos físicos, traídos y llevados, y convertidos en protagonistas, en el caso por ejemplo de Pulgarcito, que era un niño, según dice el cuento, «no más largo que un dedo pulgar», o en el más frecuente de los enanos que aparecen en muchas narraciones (por ejemplo en *El enano saltarín* o en *Blancanieves).*

Vamos a concluir. Así como en los cuentos deben empezar de una forma adecuada –recordemos el *Erase una vez*– también han de concluir de una manera correcta. Y esa conclusión es un nuevo llamamiento al carácter histórico o pseudohistórico de aquello que fue *una vez.* Los cuentos concluyen así a menudo con frases como «y *si* no han muerto, se encontrarán todavía vivos hoy en día», o «el que relató todo esto se encontraba presente en sus bodas», o bien «y si podemos encontrar el camino a su castillo, les veremos allí ahora», frases que advierten al oyente o al lector de que, si no ha conocido a los protagonistas o asistido a las bodas, otros sí les conocieron y estuvieron en ellas, y que nosotros mismos podríamos haber estado allí si simplemente hubiéramos conocido el camino a tiempo. El final del cuento reitera así la credibilidad de la historia, que el narrador da como verdaderamente sucedida. Y el final del cuento es además y siempre, un final feliz, como ha sido feliz este rato pasado con ustedes. Y «colorín colorado este cuento se ha acabado».

---

[28] *Psicoanálisis de los Cuentos de Hadas.*




BOLETÍN
OFICIAL DEL
ESTADO